

TARTU ÜLIKOOL

Euroopa Kolledž

Magistritöö

Kadi Milva

**Läbipaistvusprintsip ja selle vastuoluline rakendamine  
Euroopa Liidu Kohtu praktikas dokumentidele juurdepääsu  
andmise küsimustes**

Juhendaja: Marika Linntam, MA

Kaasjuhendaja: Anneli Soo, PhD

Tartu 2013

## LÜHIKOKKUVÕTE

Vaatamata sellele, et Euroopa Liidus propageeritakse võimalikult suurt avalikkust institutsioonide töös ning juurdepääsu nende dokumentidele, võib läbipaistvuse põhimõtte teatud olukordades piiratud olla. Käesoleva uurimistöö eesmärk on teha kindlaks, millistele dokumentidele piiravad Euroopa Liidu institutsioonid juurdepääsu, tuginedes Euroopa Parlamendi ja nõukogu 2001. aasta 30. mai määrusele (EÜ) nr 1049/2001, mis sätestab üldsuse juurdepääsu Euroopa Parlamendi, nõukogu ja komisjoni dokumentidele ja nimetatud määruses sätestatud eranditele ehk siis võimalustele juurdepääsuõiguse piiramiseks. Uurimisülesannete lahendamiseks teostas autor töös Euroopa Liidu kohtupraktika võrdleva analüüsi. Toetudes kohtupraktikale ja EL-i õigusaktidele tõi autor üldiste eelduste määratlemiseks välja dokumenditüübid, millele juurdepääsuõiguse keelamine on üldjuhul lubatud. Käesolevast uurimistööst võib tõusta kõige enam tulu Eesti Vabariigi riigiasutustele, kodanikele, ettevõtetele ja teadustöö tegijatele, kelle töö või igapäevaelu on tihedalt seotud liidu institutsioonides toimuvaga. Autori hinnangul oleks selline analüüs tarvilik ka Euroopa liidu institutsioonides, sest selliste järelduste sõnastades muutuks lihtsamaks ka institutsioonide töö juurdepääsuõiguse taotlusi menetledes.

## SISUKORD

LÜHIKOKKUVÕTE .....	2
KASUTATUD LÜHENDITE LOETELU.....	4
SISSEJUHATUS .....	5
1. EUROOPA LIIDU INSTITUTSIOONIDE DOKUMENTIDELE JUURDEPÄÄSUÕIGUSE KOHALDAMINE JA PIIRANGUD .....	11
1.1 Juurdepääs ja juurdepääsuõiguse kohaldamine institutsioonide dokumentidele...	11
1.2 Juurdepääsuõiguse kohaldamise piirangud .....	16
1.2.1 Juurdepääsuõiguse keelamine seoses füüsilise või juriidilise isiku ärihuvi kahjustamisega.....	20
1.2.2 Juurdepääsuõiguse keelamine seoses kohtumenetluse ja õigusnõustamise kahjustamisega.....	22
1.2.3 Juurdepääsuõiguse keelamine seoses kontrollimise, uurimise või audiitorkontrolli eesmärgi kahjustamisega .....	24
1.2.4 Juurdepääsuõiguse keelamine dokumentidele, mille institutsioon on koostanud oma sisekasutuseks.....	25
1.3 Lissaboni lepingu jõustumisega seotud muutused .....	28
2.JUURDEPÄÄSUÕIGUSEGA SEOTUD PIIRANGUTE RAKENDAMINE PRAKTIKAS .....	31
2.1 Isiku ärihuvi kaitsev erand .....	33
2.2 Kohtumenetlust ja õigusnõustamist kaitsev erand .....	37
2.3 Kontrollimiste, uurimise või audiitorkontrolli eesmärgi kaitsev erand.....	41
2.4 Institutsiooni otsustusprotsessi kaitsev erand.....	44
KOKKUVÕTE.....	47
KASUTATUD ALLIKATE LOETELU.....	49
PRINCIPLE OF TRANSPARENCY AND ITS CONTRADICTIONAL IMPLEMENTATION IN THE CASE LAW OF THE EUROPEAN UNION COURT IN THE CASES OF ACCESS TO DOCUMENTS .....	53

## KASUTATUD LÜHENDITE LOETELU

EK – Euroopa Kohus

EKo – Euroopa kohtu otsus

EL – Euroopa Liit (kasutatakse ka sõna *liit* üksikult)

ELL – Euroopa Liidu leping (ing k *Treaty of the European Union*)

ELK – Euroopa Liidu Kohus

ELTL – Euroopa Liidu toimimise leping (ing k *Treaty on the Functioning of the European Union*)

EÜ – Euroopa Ühendus

EÜK – Üldkohus (Euroopa Liidu Esimese Astme Kohus)

EÜKo – Üldkohtu otsus

Komisjon – Euroopa Komisjon

Määrus (EÜ) nr 1049/2001 - Euroopa Parlamendi ja nõukogu 2001. aasta 30. mai määrus (EÜ) nr 1049/2001, üldsuse juurdepääsu kohta Euroopa parlamendi, nõukogu ja komisjoni dokumentidele.

Nõukogu – Euroopa Nõukogu

Parlament – Euroopa Parlament

## SISSEJUHATUS

Läbipaistvus on hea valitsemise üks kaheksast põhielemendist ja selle all peetakse silmas seda, et informatsioon peaks olema huvitatud isikutele kättesaadav selle võimalikult lihtsas vormis<sup>1</sup>. “Hea valitsemine” on termin, mis on saanud oluliseks osaks institutsioonide arengus rahvusvahelisel tasandil<sup>2</sup> ja nii on leidnud selle konseptsiooni üks põhiprintsiip – läbipaistvus, laiemat käsitlemist ka Euroopa Liidu institutsioonide töös. Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus (EÜ) nr 1049/2001, üldsuse juurdepääsu kohta Euroopa Parlamendi, nõukogu ja komisjoni dokumentidele<sup>3</sup>, on jõus olnud juba peaaegu 12. aastat ning määrus sätestab institutsioonide töö avalikkuse ja dokumentidele juurdepääsuõiguse Euroopa Liidus<sup>4</sup>. Euroopa Liidus propageeritakse võimalikult suurt informatsioonivabadust, võimaldamaks kodanikel osaleda rohkem otsustusprotsessis ja tagamaks liidu institutsioonide töö suurema legitiimsuse<sup>5</sup>.

Euroopa Liidu leping sätestab avalikkuse põhimõtte, mille kohaselt tähistab leping uut etappi Euroopa rahvaste üha tihedama liidu loomises, kus otsused tehakse avalikult ja nii kodanikulähedaselt kui võimalik. Lepingu kohaselt võimaldab avalikkus kodanikel osaleda rohkem otsustamisprotsessis, tagada juhtorganite suurema legitiimsuse, tulemuslikkuse ja suurema vastutuse kodanike ees demokraatlikus süsteemis<sup>6</sup>. Määruse (EÜ) nr 1049/2001 eesmärk on võimalikult laiaulatuslikult ellu rakendada avalikkuse

---

<sup>1</sup>Eight Elements of Good Governance. Kättesaadav: <http://www.governancepro.com/news/>, 4.05.2013

<sup>2</sup> Gisselquist, R. What does „good governance mean?“. United Nations University. Kättesaadav: <http://unu.edu/publications/articles/what-does-good-governance-mean.html>, 4.05.2013

<sup>3</sup> EÜT L 145, 31.5.2001

<sup>4</sup> Leino, P (2011). Just a little sunshine in the rain: the 2010 case law of the European Court of Justice on access to document. Common Market Law Review vol 48. United kingdom.

<sup>5</sup> Samas

<sup>6</sup> Euroopa Liidu leping - ELT C 83, 30.3.2010

õigus pääseda juurde dokumentidele ja sätestada juurdepääsu üldised põhimõtted ning piirangud. Sama määruse kohaselt tuleks tagada võimalikult ulatuslik juurdepääs dokumentidele juhtudel, kui institutsioonid toimivad seadusandjana, sealhulgas delegeeritud volituste alusel, säilitades samal ajal institutsioonide otsustamisprotsessi tõhususe. Sellised dokumendid tuleks teha võimalikult laiaulatuslikult ja vahetult kättesaadavaks. Õigusloometoimingute alustega tutvumine on tingimus, mis võimaldab kodanikel tõhusalt kasutada oma demokaartlikke õigusi<sup>7</sup>. Samas tuleb teatud dokumentide suhtes nende eriti tundliku sisu tõttu võimaldada erirežiimi ja sellised erandid sätestatakse kaitsmaks teatavaid üldisi ja erahuve, kuid erandite hindamisel peavad institutsioonid kõigil liidu tegevusaladel võtma arvesse ühenduse õigusaktides sisalduvaid põhimõtteid isikuandmete kaitse kohta (määrus (EÜ) nr 1049/2001, art 11). Tundliku sisuga dokumentide suhtes, nagu need on määratletud artikli 9 lõikes 1, kohaldatakse vastavalt nimetatud artiklile erirežiimi. Antud valdkonnas on oluline igal üksikjuhul kaaluda kaht eesmärki: üldist huvi läbipaistvuse ning suurema teadlikkuse vastu institutsioonides toimuva suhtes ning teiselt poolt institutsioonide reaalsel tõhusat toimimist ning muid huve, mida võiks kahjustada tundliku sisuga info avalikustamine.

Aastal 1992 arutatud Maastricht'i lepingu ratifitseerimine näitas, et paljude liikmesriikide kodanikud tundsid, et EL-i institutsioonid on neist kaugel. Institutsioone kujutati ette kui suuri ja kalleid bürokraatiamasinaid, mille igapäevategevus on pigem tühiste probleemide arutamine, kui kodanike muredele lahenduste leidmine. Selline ettekujutus oli aga hoopis vastupidine sellest, mida tegelikult ühenduse eesmärgiks oli peetud. Samas hakati institutsioonides aru saama ka tavainimeste Euroopa diskussioonide kaasamise olulisusest. Seega koostati aastatel 1992-1993 aset leidnud tippkohtumistel programm ning avalikkuse kaasamiseks ja kindlustamiseks lähtuti viiest erinevast valdkonnast, milleks olid: avalikkuse suurem osavõtt, rohkem informatsiooni seadusandlikest protseduuridest, juurdepääsu parandamine dokumentidele, olemasoleva infomatsiooni levitamine ning informatsiooni- ja kommunikatsioonipoliitika.<sup>8</sup>

---

<sup>7</sup> EKo 01.07.2008, C-39/05 P, *Turco vs. nõukogu*, p 46

<sup>8</sup> Teabeõigus (2002). Tallinn: Sisekaitseakadeemia kirjastus, lk 31-32

Veelgi edasi arenes liidu poliitika dokumentidele juurdepääsu andmise küsimuses. Amsterdami lepingu vastuvõtmisega aastal 1997, kui esimest korda lisati Euroopa Liidu tähtsamasse seadusandlikku dokumenti – aluslepingusse, sätted, mis kehtestasid otseselt läbipaistvusprintsii bi rakendamist, kodanikele juurdepääsuõiguse andmisega institutsioonide dokumentidele<sup>9</sup>. Seega sai Amsterdami lepingu vastuvõtmisel esimeseks õiguslikuks aluseks üldsuse juurdepääsu kohta institutsioonide dokumentidele Euroopa Liidu lepingule lisatud artikkel 255<sup>10</sup>. Nimetatud artikli kohaselt peab, iga EL-i kodanik, nii juriidiline kui füüsiline, omama õigust pääseda ligi Euroopa Parlamendi, nõukogu ja komisjoni dokumentidele ja iga institutsioon peab sätestama oma reeglistiku, mis kajastab tingimusi juurdepääsuks selle dokumentidele<sup>11</sup>. Samas saab tekkinud olukorra kohta öelda, et peale nimetatud sätte jõustumist ei ole Euroopa Liidu puhul enam tegemist süsteemiga, mis lubab institutsioonidel tegutseda nende täielikus valikuvabaduses ja teatud juhtudel absoluutse saladuskatte all, vaid pigem on tegemist süsteemiga, kus üldine ja fundamentaalne printsii p on tegutsemine võimalikult suurel avalikkuse tasandil<sup>12</sup>. Euroopa Liidu institutsioonide tegevusele hakati kohaldama läbipaistvuse printsii pi.

Läbipaistvuse põhimõtet puudutavas kohtupraktikas toimus läbimurre aastal 2008, mil Euroopa Kohus tegi otsuse kohtuasjas Rootsi ja Turco vs. nõukogu<sup>13</sup>. Peale seda jäi sisse väike paus ning aastal 2010 tegi Euroopa Kohus taas kolm läbipaistvusprintsii pi käsitlevat kohtuotsust, milledeks olid: komisjon vs. Technische Glaswerke Ilmenau<sup>14</sup>, komisjon vs. Bavarian Lager<sup>15</sup> ja ühendatud kohtuasjad Rootsi vs. API ja komisjon<sup>16</sup>. Nimetatud otsustele lisandus aastal 2011 läbipaistvusprintsii pi käsitlev otsus Rootsi vs. MyTravel ja komisjon<sup>17</sup> ja aastal 2012 otsused: Éditions Odile Jacob SAS vs. komisjon<sup>18</sup> ja Agrofert Holding vs. komisjon<sup>19</sup>. Viimane silmapaistev Üldkohtu otsus

---

<sup>9</sup> Teabeõigus. (viide 8), lk 32

<sup>10</sup> Helikoski, J. Leino, P (2005). Darkness in the break of noon: the case law on Regulation No. 1049/2001 on access to documents. Common Market Law Review vol 43. Hague, lk-d 735-736

<sup>11</sup> Samas, lk 736

<sup>12</sup> Curtin (2000). Citizens` fundamental right of access to EU information: An evolving digital passepartout? Common Market Law Review, vol 37, lk-d 36-37

<sup>13</sup> EKo 01.07. 2008, C-39/05 P, *Turco vs. nõukogu*

<sup>14</sup> Eko 29.06.2010, C-139/07, *komisjon vs. Technische Glaswerke Ilmenau*

<sup>15</sup> Eko 29.06.2010, C-28/08 *komisjon vs. Bavarian Lager*

<sup>16</sup> EKo 21.09.2010, C-514/07, *Sweden v API and Commission*

<sup>17</sup> Eko 21.07.2011, C-506/08 P, *Rootsi ja MyTravel vs. komisjon*

<sup>18</sup> EKo 28.06.2012, C-404/10, *komisjon vs. Éditions Odile Jacob SAS*

läbipaistvusprintsibi rakendamisel on 2013. aasta otsus kohtuasjas *Sophie in 't Veld vs. komisjon*<sup>20</sup>.

Vaatamata institutsioonide võimalikult läbipaistvale töökorraldusele, on kõne all oleva määrusega sätestatud ka juurdepääsuõiguse piirangud, mida vajadusel dokumentidele rakendatakse. Määruse (EÜ) nr 1049/2001 alusel tuleb juurdepääsuõiguse keelamisel analüüsida igat esitatud avaldust eraldi, kusjuures on oluline kaaluda juurdepääsuõiguse keelamise vajalikkust ja põhjendatust. Kuna läbipaistvus ja dokumentidele juurdepääsetavus või selle piiramine on institutsioonide töö avalikkuse seisukohalt väga oluline küsimus, põhistab see uuringu tegemise vajalikkuse. Lisaks annab uurimustöö hea ülevaate, millistes olukordades tasub pöörduda Euroopa institutsioonide poole dokumentide avalikustamise küsimustes ja millistel juhtudel on institutsioonide dokumendid kodanikele kättesaadavad ja seda võib-olla mitte koheselt, vaid peale juurdepääsu taotlemist. Dokumentidele juurdepääsetavus võib olulist rolli mängida kodanike õiguste küsimustes, kui kodanik on pöördunud Euroopa Kohtu poole ja soovib saada infot selle kohta, kuidas varasemalt on EL-i institutsioonides selline olukord lahendatud. Lisaks sellele on käesolevale uurimistööle hea toetuda riigiasutustel, kes kujundavad oma õiguslikku arvamust seoses Euroopa Liidu institutsioonide avalikustamata dokumentidele juurdepääsuõiguse taotlemisega ning juurdepääsuõiguse saamise võimalustega. Lisaks võib uurimistöö olla abiks institutsioonidele või isikutele, kellel on tekkinud huvi tutvuda EL-i institutsioonide sellel hetkel veel keelatud dokumentidega.

Uurimistöö eesmärk on teha kindlaks, millistele Euroopa Liidu institutsioonide dokumentidele ja dokumenditüüpidele keelavad Euroopa Liidu institutsioonid juurdepääsuõiguse ja kas sellised piirangud leiavad toetust ka Euroopa Kohtus ehk kas kohus nõustub piirangute proportsionaalsusega ning lubab kalduda kõrvale Euroopa Liidus sätestatud läbipaistvusprintsibist. Euroopa Liidus tunnustatud proportsionaalsuse põhimõtte kohaselt on lubatud piiranguid seada vaid juhul, kui need on vajalikud ja vastavad ka tegelikult liidu poolt tunnustatud üldist huvi pakkuvatele eesmärkidele või juhul, kui on vaja kaitsta teiste isikute õigusi ja vabadusi (EL-i Põhiõiguste Harta, art

---

<sup>19</sup> EKo 28.06.2012, C-477/10, *komisjon vs Agrofert Holding*

<sup>20</sup> EÜKo 19.03.2013, T-301/10, *Sophie in 't Veld vs. komisjon*



52). Lisaks toob autor töös välja olukorrad, kus Euroopa kohtuinstantsid (nii Üldkohus kui ka Euroopa Kohus) ei nõustu institutsioonide või teise kohtuastme lahendiga ehk muudavad juurdepääsupiirangutega seotud otsuseid. Lisaks kirjeldab autor uurimistöö teoreetilises osas seda, kas ja kuidas määrust (EÜ) nr 1049/2001 muutis 2009. aastal jõustunud Lissaboni leping ja kui jõutakse järeldusele, et lepinguga muudeti läbipaistvusprintsipi, kas siis seda pigem kitsendati või laiendati dokumentidele juurdepääsuõiguse andmise küsimustes.

Autor püstitab töös järgmised uurimisülesanded:

1. Millistele dokumentidele ja dokumenditüüpidele ning milliste põhjendustega keelavad institutsioonid juurdepääsuõiguse?
2. Kuivõrd on institutsioonide poolt esitatud põhjendused juurdepääsuõiguse keelamiseks Euroopa Liidu Kohtu praktikast tulenevalt õigustatud?

Läbi aastate on avalikku haldusesse jõudnud mitmeid uusi lähenemisi ja üks nendest on 1990ndatest pärinev hea valitsemise konseptsioon<sup>21</sup>. Haldusõiguse printsiipe võib leida hajutatult mitmetest õigusaktidest, aga ka haldusõigust puudutavatest kohtulahenditest, kuid need haldusel baseeruvad printsiibid ei ole mitte pelgalt heal tahtes põhinevad ideed, vaid on kinnistatud ka institutsioonides ja haldusmenetluste kõikidel tasanditel<sup>22</sup>. Ka Euroopa Liidu õiguse valdkonnas on Euroopa Kohus määratlenud suure hulga haldusõiguse printsiipe ja sellesuunaline tegevus on endiselt jätkumas<sup>23</sup>. Üks nimetatud pretsedendiõiguses talda kinnitanud printsiipidest on läbipaistvuse printsiip<sup>24</sup>. Haldusõiguse printsiipe on kohati raske defineerida, kuid üks võimalus on seda teha, lähtudes printsiibi analüüsimisel Euroopa Kohtu pretsedendiõigusest, tänu millele on võimalik kirjeldada printsiibi rakendamist. Käesolev uurimistöö käsitleb läbipaistvuse printsiipi ning püüab selle printsiibi rakendamist selgitada läbi Euroopa Parlamendi ja nõukogu 30. mai 2001 aasta määruse (EÜ) nr 1049/2001, mis sätestab üldsuse juurdepääsu Euroopa Parlamendi, nõukogu ja komisjoni dokumentidele. Lisaks

---

<sup>21</sup> Valitsemisest ja heast valitsemisest. Kättesaadav: <http://www.praxis.ee/index.php?id=125>, 4.05.2013

<sup>22</sup> Euroopa avaliku halduse printsiibib. Sigma kogumik nr 27. Eesti Vabariigi Riigikantselei: Kirjastus OÜ Infotrikk (2000). Kättesaadav: <http://www.oecd.org/site/sigma/publicationsdocuments/39560237.pdf>, lk 12, 4.05.2013

<sup>23</sup> Euroopa avaliku halduse printsiibib. (viide 22), lk 12

<sup>24</sup> Samas

analüüsitakse vastava määruse tõlgendamisel kohast Euroopa Kohtu ja Üldkohtu (endine Esimese Astme Kohus) praktikat. Töö teoreetilise osa moodustavad määrusest (EÜ) nr 1049/2001 tulenevate piirangute käsitus, milles esitatakse Euroopa Liidu institutsioonide arvamused eranditele ja piirangute vastavus läbipaistvusprintsibile. Lisaks erialaasjatundjate käsitlused ja protsessiõigusest tulenev praktika, mis määruse rakendamisel tänapäeva Euroopa Liidus suurt rolli omab. Erialaasjatundjate arvamused on publitseeritud *Common Law Market Review* teemakohastes artiklites. Lisaks sellele annavad teemast ja arengutest hea ülevaate kasutatavad Euroopa Komisjoni ja Euroopa Nõukogu iga-aastased aruanded läbipaistvuse ja dokumentidele juurdepääsu andmise küsimustes ning Euroopa Ombudsmani arvamused institutsioonide dokumentidele juurdepääsu andmise küsimustes. Töö empiirilises osas teostab autor kohtulahendite võrdleva analüüsi. Kohtulahendites käsitletakse Euroopa Kohtu ja Üldkohtu otsuseid, mis kätkevad endas dokumentidele juurdepääsu andmise ja juurdepääsu piiramise küsimusi. Kohtulahendite valim sõltub sellest, kas kohtuasjades on tuginetud määruse (EÜ) nr 1049/2001 4. artikli teises ja kolmandas lõigus toodud eranditele. Valim kätkeb erandeid, millele juurdepääsuõiguse kaalumisel on institutsiooni kohustus leida tasakaal keelamise ja juurdepääsuõiguse andmise vahel, mitte kahjustamaks üldist huve. Kohtulahendid on digitaalsel kujul kättesaadavad Euroopa Liidu Kohtu kodulehel ja seega andmete kogumisega probleeme ei esine.

# 1. EUROOPA LIIDU INSTITUTSIOONIDE DOKUMENTIDELE JUURDEPÄÄSUÕIGUSE KOHALDAMINE JA PIIRANGUD

## 1.1 Juurdepääs ja juurdepääsuõiguse kohaldamine institutsioonide dokumentidele

Euroopa Liidu lepingu artikkel 1 sätestab avalikkuse põhimõtte ning selle, et otsused Euroopa Liidus tehakse nii avalikult ja kodanikulähedaselt, kui võimalik. Avalikkus võimaldab kodanikel osaleda rohkem otsustamisprotsessis ning tagab juhtorganitele suurema legitiimsuse ja tulemuslikkuse, samas ka suurema vastutuse kodanike ees demokraatlikus süsteemis (Määrus (EÜ) nr 1049/2001 art 2). Määruse (EÜ) nr 1049/2001 eesmärk on rakendada võimalikult täieulatuslikult ellu avalikkuse õigus juurde pääseda dokumentidele ning sätestada selle juurdepääsu üldpõhimõtted ja piirangud vastavalt EÜ asutamislepingu artikli 255 lg-le 2 (art 4) ja praegusele ELTL-i artiklile 15. Nimetatud EÜ asutamislepingu artikliga 255, mille alusel nõukogu võttis vastu ka määruse nr 1049/2001, on eelkõige tagatud liidu kodanike õigus tutvuda Euroopa Parlamendi, Euroopa Nõukogu ja Euroopa Komisjoni dokumentidega, põhimõtete ning tingimuste alusel, mille on määratlenud nõukogu, lähtudes avalikest ja erahuvidest<sup>25</sup>.

Vaatamata sellele, et kõne all oleva regulatsiooni eesmärk on sätestada suurim võimalik avalikkuse juurdepääs institutsioonide dokumentidele, piiratakse seda õigust teatud määral. Regulatsioon sätestab erandid, mis peavad olema tõlgendatud kindlate reeglite järgi ning kui saadakse taotlus juurdepääsuõiguse lubamise kohta piiratud dokumendile, tuleb igat juurdepääsuõiguse avaldust hinnata selle valguses, mis dokumendiga on tegu<sup>26</sup>. Võimalikult laiaulatuslikult ja vahetult tuleks kättesaadavaks teha institutsioonide dokumendid, milles institutsioonid toimivad seadusandjana, kuid siiski tuleb teatavate dokumentide suhtes nende eriti tundliku sisu tõttu võimaldada erirežiimi (määrus (EÜ) nr 1049/2001 art 9). Vaatamata sellele, et rõhutatakse dokumentide avalikustamist eelkõige seadusandlike protsesside puhul, ei tähenda see, et ligipääsu ja võimalikult suurt avaldamist ei nõutaks teiste institutsioonide dokumentide korral<sup>27</sup>. Nii

<sup>25</sup> EKo 01.07.2008, C-39/05 P, *Rootsi ja Turco vs. nõukogu*, p 3

<sup>26</sup> Leino, P. (viide 4), lk 1215

<sup>27</sup> Samas, lk 1246

rõhutab ka määrus (EÜ) nr 1049/2001 institutsioonide administratiivtegevuste puhul võimalikku laialdast üldsuse juurdepääsu, tagamaks institutsioonide töö legitiimsuse, rahva juuresoleku otsustusprotsessis ning suurema demokraatliku süsteemi<sup>28</sup>. Kehtib põhimõte, et kõik institutsioonide dokumendid peaksid olema üldsusele kättesaadavad, vaatamata sellele tuleb teha erandeid, kaitsmaks teatavaid üldisi ja erahuve (määrus (EÜ) nr 1049/2001 art 11). Siinkohal oleks oluline selgitada, milline võiks olla erahuvi ja milline üldine huvi. Kui näiteks soovitakse juurdepääsu Euroopa Ravimiameti dokumentidele, mis käsitlevad mingi ravimi kasutamise kõrvalnähtude aruannet, siis seda saab lugeda üldiseks huviks, mille alusel võib olla õigustud dokumendile juurdepääsuõiguse taotlemine ja nende dokumentide saamine<sup>29</sup>. Samas aga, kui see ravimifirma ravimi valmimise käigus testis ravimit erinevate inimeste peal ja dokument sisaldab nende inimeste andmeid, siis siinkohal on tegemist erahuviga, mida on oluline kaitsta<sup>30</sup>. Nii teenib ka läbipaistvusprinsiip avalikus halduses kahte spetsiifilist eesmärki: ühelt poolt kaitstakse avalikku huvi, vähendades näiteks väärhaldust ja teisalt on printsiibi rakendamine olulise tähtsusega isiku õiguste kaitsmisel<sup>31</sup>.

Määruse (EÜ) nr 1049/2001 eesmärk on määrata põhimõtted, tingimused ja piirangud, mis reguleerivad ettenähtud juurdepääsuõigust Euroopa Parlamendi, nõukogu ja komisjoni dokumentidele nii, et neile oleks tagatud võimalikult laiaulatuslik juurdepääs (art 1). Sellisena tuleb ka EÜ asutamislepingu artikli 255 lg 3 kohaselt igal institutsioonil oma kodukorras kehtestada konkreetsed sätted juurdepääsu kohta tema dokumentidele. Nii Euroopa Parlament, nõukogu kui ka komisjon peavad määratlema reeglid, mis sätestavad juurdepääsuõiguse nimetatud institutsioonide dokumentidele<sup>32</sup>. Samas peab selline juurdepääsuõigus ja -piirangud olema kooskõlas määrusega (EÜ) nr 1049/2001 ja laiemalt endise EÜ asutamislepingu artikliga 255, praeguse ELTL-i artikli 15 lõikega 3.

Määruse (EÜ) nr 1049/2001 struktuuri saab laias laastus jagada kolmeks: artiklitesse 2-5 kuuluvad aluspõhimõtted ja tingimused ning piirangusätted, artiklid 6-10 sätestavad

---

<sup>28</sup> Leino, P. (viide 4), lk 1246

<sup>29</sup> Euroopa ombudsmani 14.12.2011 otsuse kokkuvõtte asjas 3106/2007/ (TS)FOR, 20.02.2013

<sup>30</sup> Samas

<sup>31</sup> Euroopa avaliku halduse printsiibib. (viide 22), lk 12

<sup>32</sup> Access to European Parliament, Council and Commission documents. A User's guide (2002). European Community, lk 4

kahe tasandilise administratiivprotseduuri dokumentidele juurdepääsuõiguse omandamiseks ja artiklid 11-17 sätestavad kohustused dokumentide haldamiseks<sup>33</sup>. Määruse (EÜ) nr 1049/2001 artikkel 3 sätestab juurdepääsuõiguse kohaldamisala. Selle alusel rakendatakse nimetatud määrust kõigi institutsiooni käsutuses olevate dokumentide suhtes, mille kohaldamisalasse kuuluvad institutsiooni koostatud, institutsioonile saadetud ning tema valduses olevad dokumentid, kõikides EL-i tegevusvaldkondades<sup>34</sup>.

Institutsioonide teatud dokumentidele on olemas otsene juurdepääs, mis tähendab seda, et nende dokumentidega on võimalik tutvuda ilma kindlate protseduurideta (nimetatud protseduuridest tuleb lähemalt juttu ptk-s 1.1.2). Sellisena on võimalik dokumentidele juurde pääseda Euroopa Liidu teataja, interneti ja arhiivide vahendusel<sup>35</sup>. Euroopa Liidu Teataja on kättesaadav nii paberkandjal, kui ka elektrooniliselt, lisaks on mitmed institutsioonide dokumendid kättesaadavad internetis institutsioonide kodulehtedel, kus juurdepääs dokumentidele on vaba<sup>36</sup>. Eelpool kirjeldatud dokumendid on avaldatud kahekümne kolmes Euroopa Liidu ametlikus keeles. Dokumendid, mis on vanemad kui 30 aastat on üldjuhul samuti avalikkusele kättesaadavad ja sellised dokumendid on paigutatud institutsioonide arhiividesse ja iga sellise arhiivi juures on kodanikele loodud võimalused dokumentidega tutvumiseks<sup>37</sup>.

Haldusõiguses eksisteerivad mitmed printsiipide praktilised rakendused, milledest üks on läbipaistvusprintsiibi rakendusena üldsusele kättesaadavaks tehtud avalikud registrid<sup>38</sup>. Euroopa Nõukogul on olemas avalik register alates 1999. aastast, mis sisaldab viiteid kõikidele läbi automaatse arhiveerimissüsteemi lisatud Nõukogu dokumentidele<sup>39</sup>. Register sisaldab paljude dokumentide täistekste, mis on tehtud avalikkusele kättesaadavaks esimesel võimalusel peale nende avaldamist<sup>40</sup>. Samas on seal olemas ka dokumendid, millele juurdepääs algselt oli keelatud, kuid

---

<sup>33</sup> Heliskoski, J. Leino, P. (viide 12), lk 742-743

<sup>34</sup> EKo 29.06.2010, C-139/07, komisjon vs. Technische Glaswerke Ilmenau, p 6

<sup>35</sup> Access to European Parliament, Council and Commission documents. (viide 32), lk 11

<sup>36</sup> Samas

<sup>37</sup> Samas

<sup>38</sup> Euroopa avaliku halduse printsiibid. (viide 22), lk 12

<sup>39</sup> Council annual report on access to documents 2011 (2012). European Union: the General Secretariat of the Council, lk 7

<sup>40</sup> Samas

juurdepääsuõigus taotlemise teel on saadud<sup>41</sup>. Kui tervet dokumenti pole olnud võimalik avaldada, siis on avaldatud mingi osa sellest ja see on kättesaadav samast registrist<sup>42</sup>. Komisjonil on olemas dokumendiregister, mis sisaldab dokumente alates 2001. aasta 1. jaanuarist ja kus on põhitähelepanu pööratud sellele, et oleks avaldatud komisjoni õigusaktid<sup>43</sup>. Registri lisaeesmärgiks on teavitada kodanikke komisjoni koostatud tähtsaimatest dokumentidest<sup>44</sup>. Euroopa Parlamendil on olemas avalik register, kust on võimalik leida Euroopa Parlamendi dokumente. Parlamendi dokumentide avalik register sisaldab viiteid dokumentidele, mille Euroopa Parlament on koostanud või saanud alates 2001. aasta 3. detsembrist<sup>45</sup>. Enamus nimetatud dokumentidest on üldsusele kättesaadavad elektroonilisel kujul ja tasuta ning nõutud pole ka kodanike juurdepääsu põhjendatust<sup>46</sup>. Eelpool toodust tulenevalt on määruse (EÜ) nr 1049/2001 kohaldamisalas olevad institutsioonid rakendanud läbipaisvusprintsipi ja sellega täitnud haldusõiguses hea valitsemistava olulist põhimõtet.

Kui mõnda institutsiooni dokumenti pole avaldatud, on Euroopa Liidu kodanikel võimalus taotleda juurdepääsu nimetatud dokumendile ja määrus (EÜ) 1049/2001 sätestab selleks tingimused. Juurdepääsuõigust Euroopa Liidu institutsioonide dokumentidele omavad kõik füüsilised ja juriidilised isikud, keda loetakse liidu kodanikeks ning kelle elukoht või registrijärgne asukoht on mõnes liikmeriigis (art 2 lg 1). Juurdepääsuõigust samadel alustel võivad institutsioonid rakendada ka isikute suhtes, kelle elu- või registrijärgne asukoht ei ole mõnes liikmesriigis (art 2 lg 2) ehk siis mitte Euroopa Liidu kodanikud. Taotlus tuleb esitada mistahes kirjalikus vormis, sh elektrooniliselt ja piisava täpsusega, võimaldamaks institutsioonil taotletavat dokumenti kindlaks teha (art 6 lg 1). Kusjuures taotluse esitamisel ei ole taotlejal kohustust põhjendada, miks dokumendiga tutvuda soovitakse (art 6 lg 1). Informatsiooni selle kohta, kuidas ja kuhu dokumendid tuleb esitada, annavad kodanikele institutsioonid (art 6 lg 4). Institutsioon lahendab dokumendile juurdepääsutaotluse viivitamata ja hiljemalt

---

<sup>41</sup> Council annual report on access to documents 2011. (viide 39), lk 7

<sup>42</sup> Samas

<sup>43</sup> Komisjoni dokumendiregister. Kättesaadav: <http://ec.europa.eu/transparency/regdoc/registre.cfm?CL=et>, 5.05.2013

<sup>44</sup> Samas

<sup>45</sup> Euroopa Parlamendi dokumendiregister. Kättesaadav: <http://www.europarl.europa.eu/RegistreWeb/search/simple.htm?jsessionid=648D6BD55257DE5118187DDE63693381?language=ET>, 5.05.2013

<sup>46</sup> Samas

15 tööpäeva jooksul taotluse registreerimisest alates lubab institutsioon juurdepääsu taotletud dokumendile või esitab enda kirjalikus vastuses täieliku või osalise keeldumise põhjused. Samaaegselt teatab institutsioon taotlejale tema õigusest esitada kordustaotlus (art 7). Kordustaotluses palub taotleja institutsioonil oma seisukoha uuesti läbi vaadata. Samaselt esmase taotlusega lahendatakse ka kordustaotlus viivitamata ja hiljemalt 15 tööpäeva jooksul lubab institutsioon juurdepääsu dokumendile või esitab kirjalikus vastuses osalise või täieliku keeldumise põhjused (art 7). Osalise või täieliku keeldumise korral teatab institutsioon taotlejat võimalusest algetada kohtumenetlus institutsiooni vastu ja/ või esitada kaebus ombudsmanile (art 8 lg 1). Kuivõrd käsitletav määrus on nüüdseks olnud jõus juba üle kümne aasta, on see olnud ka aluseks erinevates läbipaistvuse ja juurdepääsuõiguse küsimustes Üldkohtusse ja apellatsiooni korras Euroopa Kohtusse esitatud hagides<sup>47</sup>.

Euroopa Liidu kõigist institutsioonidest ja ametitest käsitleb enim juurdepääsutaotlusi komisjon ja aastal 2011 oli see arv ligikaudu 6500. Komisjoni aruandes määruse nr 1049/2001 kohaldamise kohta aastal 2011 järeltas komisjon, arvestades esitatud taotluste arvu stabiliseerumist, et dokumentidele juurdepääsu õigus on saavutanud Euroopa kodanike, kodanikuühiskonna ja ettevõtjate tunnustuse. Lisaks, et Lissaboni lepingu vaimus sillutab selline teadlikkus teed suuremale avalikule arutelule ja üldsuse suuremale kaasatusele Euroopa poliitika kujundamisel. Samas arvas komisjon taotluste vähenemise põhjuseks ka seda, et komisjon on suurendanud dokumentide ja teabe vabatahtlikku avalikustamist avalike registrite ning veebilehekülgede kaudu. Seega on komisjoni hinnangul läbipaistvuse tagamine õigusloomealase tegevuse osas suuresti saavutatud. Suur hulk juurdepääsutaotlusi, ning peaaegu kõik kordustaotlused, käsitlevad komisjoni tegevust EL-i õigusaktide kohaldamise jälgimise valdkonnas ning neid taotlusi tuleb käsitleda paralleelselt asjakohaste uurimistega. Sellistel puhkudel on komisjonil oluline leida õige tasakaal oma tegevuse läbipaistvuse tagamise ning seadusega ja kohtupraktikaga tagatud üldise- ja erahuve kaitsmise vahel.<sup>48</sup>

---

<sup>47</sup> Leino, P. (viide 4), lk 1215

<sup>48</sup> Komisjoni aruanne määruse (EÜ) nr 1049/2001 (üldsuse juurdepääsu kohta Euroopa Parlamendi, nõukogu ja komisjoni dokumentidele) kohaldamise kohta 2011. aastal. Kättesaadav: <http://eurlex.europa.eu/Notice.do?val=687722:cs&lang=et&list=687722:cs,579112:cs,578051:cs,518757:cs,497393:cs,480854:cs,463533:cs,462433:cs,455912:cs,417583:cs,&pos=1&page=1&nbl=18&pgs=10&hwords=&checkbox&visu=#texte>, 07.02.2013

## 1.2 Juurdepääsuõiguse kohaldamise piirangud

Avalikkus ja läbipaistvus tähendab põhimõtteliselt, et lähedalt uurides on haldusest kontrolli ja järelevalve eesmärgil võimalik „läbi näha“. Ühelt poolt võimaldab läbipaistvus isikutel, keda halduse tegevus on mõjutanud, teada selle mõjutamise alust, teiselt poolt muudab see ka järelevalvetegevuse halduse üle lihtsamaks. Üldtunnustatud reeglina peaksid avaliku halduse tegevused olema läbipaistvad. Teavet tuleks hoida salajas ja konfidentsiaalsena üksnes erandlikel juhtudel, kui selle avalikustamine mõjutaks väga olulist küsimust või näiteks ka isikuandmetega seotud küsimuste korral on salajas hoidmine põhjendatud. Tegelikuses on konfidentsiaalsust vajavaid tundlikke küsimusi märgatavalt vähem, kui avalik haldus kipub salastama. Üldjuhul on avaliku halduse traditsiooniliseks vormiks olnud salajane ja oluline on diskreetsus, kuid alates 1960ndates hakati avatud valitsust väärtustama ja hakati märkama selle olulisust. Tänapäeval peetakse avalikku haldust erakordselt oluliseks standardiks.<sup>49</sup>

Avalikkus ja läbipaistvus on asjakohased soovitusel nii normatiivselt, kui ka instrumentaalselt, kuid nende puhul ei kehti põhimõte „mida rohkem, seda parem“<sup>50</sup>. Selleks, et nimetatud printsiipe õigesti rakendada, peab järgima nelja tingimuse täitmist: tuleb selgitada nende väärtusi ja instrumente, järgida printsiipide võimalikke kõrvalekaldeid, et neid rakendamisel vältida, tuleb uurida, kas nende rakendamine oleks kindlas olukorras vajalik ja viimasena tuleks kaaluda seda, kas nende rakendamine soodustab kvaliteetsemat demokraatiat<sup>51</sup>.

Määruse (EÜ) nr 1049/2001 kohaldamisel omab võtmerolli iga juurdepääsuõiguse taotluses määratud dokumendi sisuga konkreetne tutvumine. Selline individuaalne hindamine on nõutud alates määruse jõustumisest, loomaks tasakaalu juurdepääsuõiguse andmise ja teatud huvide kaitse vahel<sup>52</sup>. Samas võib selline individuaalne hindamine osutada institutsioonile suureks koormuseks ja seda eriti siis, kui tegemist on väga suure hulga dokumentidega ning lisaks olukordades, kus tegemist on dokumendi või

---

<sup>49</sup> Euroopa avaliku halduse printsiibid. (viide 22), lk 12

<sup>50</sup> Dror, Y (1999). Transparency and openness of quality democracy. Openness and Transparency in Governance: Challenges and Opportunities. Maastricht: NISPACE, lk 62

<sup>51</sup> Samas

<sup>52</sup> Leino, P. (viide 4), lk 1222



dokumentidega, millistele üldjuhul juurdepääsuõigust ei anta<sup>53</sup>. Siinkohal ongi tegemist situatsiooniga, kus institutsioonil on võimalik rakendada proportsionaalsuse printsiipi ja sellisel juhul oleks lahenduseks see, kui oleks võimalik dokumente mingil juhul hinnata mingite üldiste eelduste alusel.

Laias laastus saab öelda, et määrus (EÜ) nr 1049/2001 sätestab kahed erandid, sõltuvalt sellest, milline diskretsiooniõigus institutsioonidele on antud. Esiteks artikli 4 lõikes 1 sätestatud erandid, mille puhul institutsioon keeldub juurdepääsuõiguse andmisest, kaitsmaks avalikku- või erahuvi (sh isikupuutumust) ja teiseks artikli 4 lõikes 2 ja 3 sätestatud erandid, kus institutsioon peab kaaluma, kas ei ole ülekaalukat üldist huvi, mille tõttu peaks dokumente avaldama.<sup>54</sup>

Läbipaistvuse printsiip omab topeltnatuuri, mis tähendab seda, et printsiip on käsitletav nii normi, kui ka instrumendina<sup>55</sup>. Normina on läbipaistvus osa liberaalse demokraatia ja inimõiguste väärtussüsteemist, mis võimaldab kodanikele informatsiooni valitsemise kohta ja teisalt kohustab valitsusasutusi olema läbipaistev ja avalik<sup>56</sup>. Vaatamata sellele, ei ole tegemist absoluutse õigusega ja konflikti korral tuleb nimetatud väärtusi hinnates teha kindlaks, kas õigused ja/ kohustused tuleks ikka realiseerida<sup>57</sup>. Seda kaaludes tuleb teha kindlaks, milliseid huvisid teatud olukorras tuleks eelkõige kaitsta ja millisel määral, hetkel tahaplaanile jäävaid huvisid kahjustada.

Institutsioonidel on õigus keelata juurdepääsuõigust määrmuses (EÜ) nr 1049/2001 artiklis 4 sätestatud alljärgnevatele dokumentidele:

- dokumentidele, mille avaldamine kahjustaks avalikke huve seoses avaliku julgeolekuga, kaitsepoliitiliste ja sõjaliste küsimustega, rahvusvaheliste suhetega ja ühenduse või liikmesriigi finants-, raha- või majanduspoliitikaga ja lisaks dokumendile, mille avaldamine kahjustaks erahuve seoses eraelu- ja isikupuutumatusega, eelkõige kooskõlas isikuandmete kaitset käsitlevate ühenduse õigusaktidega (art 4 lg 1).

---

<sup>53</sup> Leino, P. (viide 4), lk 1222

<sup>54</sup> Heliskoski, J. Leino, P. (viide 12), lk 743-744

<sup>55</sup> Dror, Y (viide 50), lk 63

<sup>56</sup> Samas

<sup>57</sup> Samas

- dokumentidele, mille avaldamine kahjustaks füüsilise või juriidilise isiku ärihuve, sealhulgas individuaalset omandit; kohtumenetlust ja õigusnõustamist ning kontrollimiste, uurimise või audiitorkontrolli eesmärki; välja arvatud juhul, kui avaldamine teenib ülekaalukaid üldisi huve (art 4 lg 2).
- dokumentidile, mille institutsioon on koostanud oma sisekasutuseks või mille institutsioon on saanud ning mis käsitleb küsimust, milles institutsioon ei ole veel otsust teinud, kui sellise dokumendi avaldamine kahjustaks oluliselt institutsiooni otsustamisprotsessi, v.a juhul, kui avaldamine teenib ülekaalukaid üldisi huve ja dokumentidele, mis sisaldavad sisekasutuseks esitatud arvamusi osana asjaomase institutsiooni sisearuteludest ja eelkonsultatsioonidest, ja juurdepääs keelatakse ka pärast otsuse tegemist, kui selle dokumendi avaldamine kahjustaks tõsiselt institutsiooni otsustamisprotsessi, kuid seda siiski juhul, kui avaldamine ei teeni ülekaalukaid üldisi huve (art 4 lg 3).

Uurimistöös käsitleb autor määruse (EÜ) 1049/2001 artikli 4 lõigetes 2 ja 3 toodud erandeid, ehk neid, millele juurdepääsuõiguse kaalumisel on institutsiooni kohustus leida tasakaal juurdepääsu keelamise aluste ja juurdepääsuõiguse andmise vahel, et mitte kahjustada üldist huve.

Määrus (EÜ) nr 1049/2001 on loodud, tagamaks Euroopa Liidu institutsioonide (komisjon, nõukogu ja parlament) töö läbipaistvuse. Samas sellise läbipaistvuse loomisel ei saa unustada ka teatud juhul juurdepääsuõiguse piiramist dokumentidele, kaitsmaks isiklike andmeid. Siinkohal on hea näitena välja tuua määrus (EÜ) nr 45/2001, mis ongi loodud isiklike andmete kaitsmiseks, arvestades, et määrus (EÜ) nr 1049/2001 keskendub eelkõige just avalikkusele ja läbipaistvusele. Mõlemad määrused võeti vastu 2001. aastal ja kui määrus (EÜ) nr 1049/2001 võeti vastu endise EL-i lepingu artikli 255 alusel, siis määrus (EÜ) nr 45/2001 võeti vastu endise EL-i lepingu artikli 286 alusel (praegune ELTL-i art 16). Kuigi määrused võeti vastu samal ajal, mõlema määruse vastuvõtmist arutati paralleelselt ja teadvustati teise olemasolu, otsustati vastu võtta kaks erinevat määrust, millest üks keskendub läbipaistvusele ja teine isikliku informatsiooni kaitsele. Vaatamata sellele kattuvad regulatsioonides käsitletavat teemat teatud määral ja samuti esineb nende sätetes konflikte. Määrus (EÜ) nr 1049/2001 ei sätesta nõudeid dokumentide valdaja nõusolekule ja juurdepääsuõigust

on universaalne ehk kui on taotletud, siis on igaühel õigus sellele juurde pääseda ja juurdepääsutaotlus ei pea olema põhjendatud. Seevastu määruses (EÜ) nr 45/2001 on sätestatud dokumentide valdaja nõusoleku olemasolu vajalikkus ja juurdepääs antakse ainult põhjendatud taotluse alusel selle taotluse esitajale. Nimetatud olukord on tekitanud palju kõneainet, leidmaks kuldset keskteed, mis ei sea ühte määrust teisest kõrgemale ja mis oleks tasakaalus mõlemas määruses sätestatud eesmärkidega. Praktika on olnud selline, et kui on siiski vajalik mingi dokument avaldada, mis sisaldab isiklikku informatsiooni, kustutatakse nimed ja muu isiklik info dokumendist.<sup>58</sup>

Samas tuleb juurdepääsuõiguse piiramisel taaskord meelde tuletada määruse (EÜ) nr 1049/2001 eesmärki, milleks on tagada EL-i institutsioonide töö läbipaistvus. Siit tuleneb ka üldise eelduse kohaldamise problemaatika: määruse kohaselt tuleks juurdepääsu lubada kõigile dokumentidele, v.a neile, millele õigustatud alusel on juurdepääs keelatud<sup>59</sup>. Samas ei tähenda see seda, et üldiste eelduste kohaldamine oleks keelatud ja et seda institutsioonide töö lihtsustamiseks kasutada ei saaks kasutada. Üldiste eelduste alla saame tavaliselt lugeda nt riigiabi andmisega seotud dokumendid ja dokumendid, mis on seotud kindlate kohtu tegevustega<sup>60</sup>. Samas tuleb iga taotlust eraldi läbi vaadata ja alles seejärel juurdepääs keelata, kui on olemas alus, siis tuleb seda teha ka nendel juhtudel vaatamata sellele, et on olemas suur tõenäosus, et kohaldub juurdepääsuõiguse piirang.<sup>61</sup>

Euroopa Ombudsman on enda 17.12.2012 lahendatud kaebuses 2293/2008 öelnud, et juurdepääsutaotluse lahendamisel tuleb lähtuvalt protsessiõigusest hinnata dokumenti, millele juurdepääsu taotleti kolmel tasandil. Esiteks tuleb hinnata, kas dokument tõepoolest langeb määruse (EÜ) nr 1049/2004 neljandas artiklis sätestatud erandite kategooria alla. Seega saab näiteks artikli 4 teise lõike teist punkti kohaldada vaid juhul, kui dokument tõepoolest sisaldab „õigusnõustamist“ ja näiteks artikli 4 lõige 3 teist taane vaid juhul, kui dokumendis on olemas "institutsiooni sisekasutuseks mõeldud otsused". Teiseks tuleb kindlaks teha, kas nendele dokumentidele juurdepääsu keelamine, mis

---

<sup>58</sup> Leino, P. (viide 4), lk 1234-1235

<sup>59</sup> Samas, lk 1252

<sup>60</sup> Samas, lk 1251

<sup>61</sup> Samas

sisaldavad õigusnõustamist ja institutsiooni sisekasutuseks mõeldud otsuseid, vastavalt õõnestavad õigusnõustamise kaitset või siis tõsiselt õõnestavad institutsiooni otsustusprotsessi. Ehk siis tuleb teha ka nõ kahjustamise test (ing k *harm test*). Kolmandaks, kui on tuvastatud, et avalikustamine kahjustab kaitstavaid õiguseid, peab institutsioon teostades tasakaalu testi (ing k *balancing exercise*), veenduma, kas ei esine mingit ülekaalukat avalikku huvi.<sup>62</sup>

### **1.2.1 Juurdepääsuõiguse keelamine seoses füüsilise või juriidilise isiku ärihuvi kahjustamisega**

Institutsioonidel on õigus keelata juurdepääs dokumentidele, mille avaldamine kahjustaks füüsilise või juriidilise isiku ärihuve, kaasa arvatud intellektuaalset omandit (määrus (EÜ) nr 1049/2001 art 4 lg 2). Sellise juurdepääsuõiguse keelu eiramine on õigustatud ainult juhul, kui dokumendi avaldamine teenib ülekaalukaid üldisi huve. Siinkohal oleks oluline selgeks teha, mida tuleks mõista Euroopa Liidu õiguses mõiste „ärihuvi“ all. Samas tuleb selgeks teha ka see, mis on ülekaalukas üldine huvi, mis võiks anda võimaluse juurde pääseda muidu erandiga kaitstavale EL-i institutsiooni dokumendile.

Ärisaladuse hoidmise kohustus tuleneb ELTL-i artiklist 339 ja lisaks sellele määruse (EÜ) nr 139/2004 artiklist 17. Ilmselge on see, et ülimuslik on ELTL, aga samas tuleb meeles pidada, et Euroopa Liidu õiguse kohaldamisel on oluline tõlgendada ühtselt EL-is kehtivat õigust, mis tähendab, et kui on tegemist kahe erineva määrusega, mis reguleerivad samat olukorda, tuleb nende kohaldamisel arvestada, et tulemus oleks kooskõlas mõlema määruse sätetega. Antud juhul, kus määrus (EÜ) nr 1049/2001 lubab juurdepääsu EL-i institutsioonide dokumentidele ja määrus (EÜ) nr 139/2004 kohustab hoidma ärisaladust, tuleb ilmselt kõiki dokumente sõna-sõnalt läbi vaadates kohaldada siiski määruses (EÜ) nr 1049/2001 sätestatud erandit, mis lubab keelata juurdepääsu dokumentidele, mille avaldamise kahjustaks isiku ärihuve.

---

<sup>62</sup> Euroopa ombudsmani 17.12.12 hinnang asjas 2293/2008/(BB)(FOR)TN. Kättesaadav: <http://www.ombudsman.europa.eu/et/cases/decision.faces/en/12439/html.bookmark>, 19.02.2013

Juriidilise isiku ärihuvi kahjustamine on kõige lihtsam selgitada läbi ametisaladuse mõiste. Ilmselt kahjustaks ametisaladuse avaldamine isiku ärihuvi ja ametisaladuse hoidmise kohustus on ette nähtud ELTL-i artiklis 339 ja määruses (EÜ) nr 139/2004 artiklis 17 lõigetes 1 ja 2. Ametisaladuse hoidmise kohustuse sätestab ka nõukogu 1989. aasta 21. detsembri määrus (EÜ) nr 4064/89, kontrolli kehtestamise kohta ettevõtjate koondumiste üle, mille artikli 17 lg 2 kohaselt ei tohi komisjon ega liikmesriikide pädevad ametiasutused, nende ametnikud ega teised teenistujad, avaldada selle määruse kohaldamise tulemusena neile teatavaks saanud infot, mis on oma laadilt ametisaladus. Sama määruse artikkel 18 lg 3 sätestab aga, et juurdepääs ettevõtjate koondumiste kontrolli toimikutele on tagatud vähemalt otseselt seotud osalistele, kuid sedagi erandiga, et nimetatud juurdepääsu andmine ei tohi takistada ettevõtjate õigustatud huvi kaitsta oma ametisaladusi. Ärisaladuste ja konfidentsiaalsete andmete kaitset sätestab lisaks eelloetletud õigusaktidele ka komisjoni 1. märtsi määrus (EÜ) nr 447/98, nõukogu määruses (EMÜ) nr 4064/89 kontrolli kehtestamise kohta ettevõtjate koondumiste üle ettenähtud teatiste, tähtaegade ja ärakuulamiste kohta, mille artikkel 17 lg 1 kohaselt ei tehta selliseid andmeid või ametisaladusi sisaldavaid dokumente kättesaadavaks.

Ärihuvi kaitsev erand on kohaldatav ainult juhul, kui ei esine selle avaldamisega seoses ülekaalukat üldist huvi (Määrus (EÜ) nr 1049/2001, art 4 lg 2). Selleks, et huvi oleks ülekaalukas ja üldine, peab see olema objektiivne ja üldine oma loomult ning eristatav individuaalsest- ja erahuvist<sup>63</sup>. Kui huvi on seotud püüdlusega tegutseda liidu institutsioonide vastu, siis selline individuaalne- ja erahuvi ei loo elementi, mis oleks võrdeline huvide ülekaalumise<sup>64</sup>. Artikli 4 lõigetes 2, 3 sätestatud erandit saab kohaldada, kui ei esine ülekaalukat huvi ehk olukorda, kus artiklites sätestatud kaitsevajadus ei kaalu üle mingi dokumendi avaldamise olulisust. Analüüsi ülekaaluka üldise huvi olemasolust või puudumisest peab teostama institutsioon, kellele esitati taotlus dokumentidele juurdepääsuõiguse saamiseks<sup>65</sup>. Samas peaks selline institutsiooni analüüsikohustus toimima automaatselt, ilma välise sisendivajaduseta taotluse esitaja näol.

---

<sup>63</sup> Leino, P. (viide 2), lk 1245

<sup>64</sup> Samas

<sup>65</sup> Euroopa ombudsmani 14.12.2011 hinnang (viide 29), p 26.

Aastal 2008 komisjoni esitatud määruse (EÜ) nr 1049/2001 muudatusettepanekus peatuti ka ärihuvede kaitse eesmärgil ja selle erandi rakendamisel. Ettepaneku seletuskirjas märgiti ära, et asutused ja ettevõtlussektor tunnustavad ärihuvede kaitse õiget tasakaalu, kuid ajakirjanikud, valitsusvälised organisatsioonid ja üksikisikud leiavad, et tuleks anda suurem kaal huvile avalikustamise vastu<sup>66</sup>. Samas meediat võib pidada mõnes mõttes ka tagurlikuks teguriks läbipaistvuspriinitsiibi rakendamisel. Nimelt on just meedia ja ajakirjanikud need, kes tunnevad kõige enam huvi läbipaistvuse ja avatuse vastu ja sellisena võib uurivast meediast abi olla, kui korruptsiooni avalikustajaks<sup>67</sup>. Samas võib meedia pärssida valitsusorganisatsioonide tegevust ja seda juhul, kui avalikustatakse kõige institutsioonide dokumendid ja seda teades on institutsioon juba varasemalt asunud kaitsepositsioonile, loobudes ka kõige väiksemast riskist ning ka vajalikust tegevusest, mis peaks olema avalikkuse eest kaitstud<sup>68</sup>.

### **1.2.2 Juurdepääsuõiguse keelamine seoses kohtumenetluse ja õigusnõustamise kahjustamisega**

Euroopa Kohtu hinnangul suurendab õigusliku protsessi läbipaistvust see, kui tehakse avalikuks juurdepääs dokumentidele, mis kätkevad institutsioonide õigusnõustamist, kui küsimuse all on õiguslikud initsiatiivid<sup>69</sup>. Lisaks tugevdab see Euroopa Liidu kodanike demokraatlikku õigust üksikasjalikult uurida informatsiooni, mis on formuleeritud õigusakti sätetes<sup>70</sup>. Ka demokraatliku legitiimsuse puhul on üheks keskseks küsimuseks otsusetegemise ja rakendusfaasiga seotud õiglane protseduur, mis põhineb avalikul toetusel<sup>71</sup>. Sellise õiglase protseduuri aluseks on aga otsuse poolt mõjutatud osapoolte võrdne ja laiaulatuslik osalemisvõimalus ning sisulise võrdsuse tagamine<sup>72</sup>. Seega on kodanike õigus tutvuda alles valmimisjärgus oleva õigusaktiga seotud dokumentidega, kui kodanike kaasamine otsusetegemisse, mis täidab aga demokraatliku legitiimsuse jaoks olulist osa ehk osalemisvõimalusega avalikkuse toetust.

---

<sup>66</sup> Komisjoni esitatud ettepanek: Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus, üldsuse juurdepääsu kohta Euroopa Parlamendi, nõukogu ja komisjoni dokumentidele. Brüssel 30.04.2008. Kättesaadav: Eurlex.eu

<sup>67</sup> Dror, Y (viide 50), lk 65

<sup>68</sup> Samas

<sup>69</sup> Leino, P. (viide 4), lk 1218

<sup>70</sup> Samas

<sup>71</sup> Valitsemine ja hea valitsemine. Konverentsi kogumik 25. Mai 2004. Tallinn, lk 22

<sup>72</sup> Samas

Aastal 2008 võttis Euroopa Kohus vastu ühe olulisema otsuse seoses läbipaisvuse küsimusega. Nimelt andis kohus liidetud kohtuasjas Rootsi ja Turco vs. nõukogu otsuse, mille kohaselt lubati taotlejale juurdepääs nõukogu õigustalituse arvamusele, mis oli seotud nõukogu õigusloomemenetlusega ja täpsemat nõukogu direktiivi vastuvõtmise ettepanekuga. Rõhutades laialdast juurdepääsu õiguslikke arvamusi sisaldavatele dokumentidele, peetakse Rootsi ja Turco vs. nõukogu lahendit tänuväärseks ja kommenteeritakse, kui äärmiselt progressiivset otsust<sup>73</sup>. Teisalt on olnud seisukohal, et kohus on unustanud õigusliku austuse hädavajalike elementide suhtes, kui on hõlmatud poliitilised kompromissid sarnases seadusandluses, mis on aga sama tähtis, kui Euroopa Liidu ja selle poliitika kujundamise avatus ja seaduslikkus<sup>74</sup>. Samas võib aga Rootsi ja Turco vs. nõukogu lahendi puhul tegemist olla olukorraga, kus teatud juhtudel on läbipaistvus olulisem, kui teistel<sup>75</sup>. Aastal 2011 langetas EK aga olulise kohtuotsuse appellatsioonikaebuse kohta kohtuasjas Rootsi vs. MyTravel ja komisjon, milles tugevdati tõendamiskohustust otsustamisprotsessi ja õigusnõustamise kaitse eesmärgile tuginemisel, õigusloomega mitteseotud sisedokumentide puhul, mille osas on otsus juba tehtud<sup>76</sup>.

Dokumentide kohta, mis institutsioonide hinnangul sisaldavad õigusnõustamist ja on märgistatud kui „konfidentsiaalsed“, on Euroopa Ombudsman kujundanud üpris selge hinnangu. Nimelt see, et dokument on määratletud kui „konfidentsiaalne“ ei tähenda veel seda, et asi on otsustatud ja dokument avaldamisele ei kuulu. Kui näiteks dokument on selle algusjärgus märgistatud kui „konfidentsiaalne“, ei tähenda see seda, et dokumendi avalikustamist taotlust saades kaaluma ei peaks. Kui tuleb vastavasisuline taotlus, tuleb dokument läbi vaadata ja kaaluda, kas dokument kuulub siiski erandi alla sellel hetkel, kui avaldus laekub. See tähendab seda, et ka sellise märgistusega nagu „konfidentsiaalne“, tuleb dokument avalduse saades läbi vaadata ja hinnata, kas avalikustamine tekitaks kahju ja kas dokument kuulub endiselt juurdepääsuõiguse piirangu kaitsealasse. Kui selline konfidentsiaalne dokument kuulus selle valmimisjärgus erandi alla näiteks põhjusel, et see sisaldas alles käivate läbirääkimiste

---

<sup>73</sup> Leino, P. (viide 4), p 1218

<sup>74</sup> Samas

<sup>75</sup> Samas

<sup>76</sup> Komisjoni aruanne määruse (EÜ) 1049/2001 kohaldamise kohta 2011. aastal. (viide 48)

infot, siis selle valmimisel ei pruugi sama alus olla enam erandi määramisel õigustatud, kuivõrd läbirääkimised on lõppenud ja arutletud küsimused lahenduse leidnud.<sup>77</sup>

Samas on ombudsman päri sellega, et õigusnõustamist kaitsev erand hõlmab vajadust kindlustada, et institutsioonid saaksid ausat, objektiivset ja kõikehõlmavat õigusnõustamist. Vaatamata sellele on Euroopa Kohus rõhutanud, et selleks, et ei alahinnataks mingi õiguse kahjustamist juurdepääsu andmisest keeldumisega, peab selline keeldumine olema mõistlikult ettenähtav ja mitte ainult puhtalt hüpoteetiline. Piisav ei ole näiteks see, kui üldiselt ja abstraktselt keeldutakse juurdepääsu andmisest ilma tõendatud ja põhjendatud argumentideta ning vastatakse, et institutsiooni huvid oleksid kahjustatud, kui avaldatakse dokument, mis sisaldab õigusnõustamist.<sup>78</sup>

Sama sätte alusel on institutsioonidel õigus keelata juurdepääs ka kohtumenetluse kaitse eesmärgil. Mõistet „kohtumenetlus“ on selgitatud 2008ndal aastal esitatud määruse (EÜ) nr 1049/2001 muudatusettepanekus, kus on kirja pandud, et kohtumenetlus hõlmab nii vahekohtu- kui ka vaidluste lahendamise menetlust Samas dokumendis sätestatakse erandite kohaldamine enne ja pärast sündmust ning märgitakse ära, et juurdepääsu andmise taotluse alusel võib mitte vajalik olla dokumentide individuaalne hindamine, kui juhtumi konkreetsete asjaolude tõttu kehtib taotletud dokumentidele ilmselgelt erand juurdepääsuõigusest. Ka kohtupraktikast lähtuvalt kehtib liidu kohtutele esitatud kirjalike dokumentide suhtes ilmselge erand, millel on kindel eesmärk – kaitsta kohtumenetlust enne istungi toimist.<sup>79</sup>

### **1.2.3 Juurdepääsuõiguse keelamine seoses kontrollimise, uurimise või audiitorkontrolli eesmärgi kahjustamisega**

Määruse (EÜ) nr 1049/2001 artikli 4 lg 2 kolmanda taande kohaselt on institutsioonidel õigus piirata juurdepääs dokumentidele, mille avaldamine kahjustaks kontrollimise,

---

<sup>77</sup> Euroopa ombudsmani 17.12.2012 hinnang. (viide 62)

<sup>78</sup> Samas

<sup>79</sup> Komisjoni esitatud ettepanek: Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus, üldsuse juurdepääsu kohta Euroopa Parlamendi, nõukogu ja komisjoni dokumentidele. (viide 66), lk 6



uurimise või audiitorkontrolli eesmärki. Sama sätte kohaselt on avaldamine lubatud juhul, kui see teenib ülekaalukaid üldisi huve.

Juurdepääsuõiguse keelamisel dokumendile, mille avaldamine kahjustaks uurimise eesmärki on oluline, et institutsioon, kes juurdepääsu keelab, põhjendaks, kuidas sellele dokumendile juurdepääsuõiguse lubamine kahjustaks uurimise eesmärki. Ainuomaselt institutsiooni ülesanne on eespool märgitud põhjendused selgelt ja konkreetset lisada.<sup>80</sup>

Uurimist kaitsva erandi kohta on komisjon teinud ka ettepaneku selle muutmiseks, asetades praegune erand teise artikli alla, mille kohaselt ei oleks see enam erand määruse (EÜ) nr 1049/2001 mõistes, vaid tavaline tegutsemine uurimistegevuse korral. Ettepaneku kohaselt peaks juurdepääs dokumentidele, mis on seotud institutsioonide uurimistegevusega, olema keelatud ehk siis, et nendele dokumentidele ei lubataks avalikkuse juurdepääsu kuni uurimistegevuse lõpetamiseni või selleni, et vastava otsuse peale ei saa enam tühistamishagi esitada. Samas on Euroopa Kohus ka sellekohaste muudatuste valguses tuletanud meelde määruse (EÜ) nr 1049/2001 eesmärki, milleks on siiski tagada üldsuse juurdepääs institutsioonide dokumentidele ja mitte kehtestada reegleid, mis seda juurdepääsu keelavad.<sup>81</sup>

Üldkohus on kinnitanud üldise eelduse kehtivust, mille kohaselt rikkumismenetluse raames dokumentide avaldamine kahjustab põhimõtteliselt uurimistegevuse eesmärki senikaua, kui menetlemine on veel pooleli. Kuid Euroopa Kohus on enda praktikas öelnud, et uurimistegevuse eesmärgi kaitsesele ei saa tugineda, et keelduda juurdepääsu lubamisest dokumentide nimekirjale.<sup>82</sup>

#### **1.2.4 Juurdepääsuõiguse keelamine dokumentidele, mille institutsioon on koostanud oma sisekasutuseks**

Läbipaistvus on instrument, mis võib institutsiooni töö efektiivsust tõsta, kuid sellisel juhul on vajalik kaaluda, millisel määral selle tegevust tuleks avalikustada,

---

<sup>80</sup> Leino, P. (viide 4), lk 1225

<sup>81</sup> Samas, lk 1243-1244

<sup>82</sup> Komisjoni aruanne määruse (EÜ) nr 1049/2001 kohaldamise kohta 2011. aastal. (viide 48)

kahjustamata institutsiooni tööd<sup>83</sup>. Rakendades läbipaistvusprintsipi liiga laialdaselt, võib tekkida olukord, kus institutsioon hakkab oma tegevust kontrollima selliselt, et lähtutaksegi ainult kindlatest „raamidest“, mis omakorda võib tulla kahjuks institutsiooni tegevusele ja isegi üldisele arengule ning töö efektiivsusele. Kasumlikkuse langust töös võib tekitada ka olukord, kus rõhutades läbipaistvusele ja avalikkusele, hakkab institutsioon vältima keeruliste probleemidega tegelemist, et mitte avalikustada selle küsimusega seotud lahenduste vähesust või isegi puudumist<sup>84</sup>.

Määrus (EÜ) nr 1049/ 2001 artikkel 4 lõige 3 kohaselt on institutsioonil õigus keelata juurdepääs dokumentidele, mille institutsioon on koostanud oma sisekasutuseks või mille institutsioon on saanud ja mis käsitleb küsimust, milles institutsioon ei ole veel otsust teinud. Juurdepääsupiirang kehtib juhul, kui dokumendi avaldamine kahjustaks oluliselt institutsiooni otsustamisprotsessi, samas kehtib jällegi avaldamiskohustus, kui esineb ülekaalukas üldine huvi (määrus (EÜ) nr 1049/2001, art 4 lg 3).

Sisekasutuseks mõeldud dokumentide analüüsimisel, peab nendele juurdepääsuõiguse piiramisel analüüsi tulemusena selguma, et dokumentide avalikustamisel oleks institutsiooni otsustusprotsess õõnestatud ja selline mõistlik ettenähtav kahjustamise risk ei tohi olla ainult hüpoteetiline. Ombudsmani hinangul ei õõnesta institutsiooni otsustusprotsessi see, kui dokumendid, mille avalikustamist taotletakse, sisaldavad institutsiooni esindajate enda arvamusi arutletud küsimustes ja mitte alati institutsiooni positsiooni. Seega, kui dokumendid sisaldavad sisekasutuseks mõeldud arvamusi, mis on osa kaalumistest ja eelkonsultatsioonidest, ei tähenda see, et tingimata kajastab institutsiooni positsiooni mingis küsimuses. Veelgi enam, nagu on öelnud Üldkohus, on eelnõu staadiumis dokument mõeldudki selleks, et selle üle käivad arutlused ja seda ei olegi mõeldud jätta muutmata. Avalikkus on täiesti võimeline aru saama sellest, et institutsioon, mis annab selliseid dokumente täiendab selle sisu ka edaspidiselt. See on ka demokraatliku arutluse loomuses, et muudatusettepanekus sätestatud nägemused võivad olla nii negatiivsete kui ka positiivsete kommentaaride adressaadid. Lisaks sellele, kui komisjon arutleb dokumendi avalikustamise üle, mis tingimata ei puuduta

---

<sup>83</sup> Dror, Y (viide 50), lk 63

<sup>84</sup> Samas, lk 64

institutsiooni positsiooni, siis tuleneks sellest, et kõik otsused, mis on koostatud sisekasutuseks, olenemata nende spetsiifilisest sisust, ei avalikustataks mitte kunagi. Selline arvamus on selgelt vastuolus määruse (EÜ) nr 1049/2001 neljandas artiklis kolmandas taandes teises lõigus sätestatuga, mis õigustab ainult sellistele dokumentidele juurdepääsuõiguse piiramist, mis sisaldavaid otsuseid, mille avalikustamine kahjustaks tõsiselt institutsiooni otsustusprotsessi.<sup>85</sup>

Tuleb veelkord rõhutada, et määruse (EÜ) nr 1049/2001 eesmärk on teadvustada liidu kodanikele, läbi võimalikult laia dokumentide avalikustamise, kuidas liidu institutsioonide avalik administratsioon töötab. Seega on oluline ka avalikustada erinevate arutluste dokumendid nende erinevates valmimisjärkudes, tagamaks kodanikele ja institutsiooni töötajale mõistmise, miks ja kuidas mingi otsuseni jõuti ja sellisena ei saa olla ülekaalukaks juurdepääsu keelamise aluseks ka see, et mingi dokument sisaldab kellegi arvamust otsustusprotsessi perioodil.<sup>86</sup>

Vaatamata sellele, et Euroopa Kohus on mitmeid kordi märkinud legislatiivprotsessi läbipaistvuse ja sellega seotud dokumentidele juurdepääsu andmise olulisust, ei saa alahinnata ka administratiivtöös kasutatavate dokumentide kättesaadavuse ja juurdepääsetavuse olulisust. Seda sellepärast, et liidu kodanikele, mõistmaks kuidas ja miks mingi otsus on vastu võetud, on oluline ligi pääseda ka dokumentidele, mis on koostatud institutsiooni sisekasutuseks. Sellisena on ka kodanikel võimalus hinnata institutsioonide administratiivtegevusi ja seda eriti just otsustamisprotsessis, osaleda avalikus arutelus ja sellisena anda ka juhiseid demokraatlikuse suurendamiseks.<sup>87</sup>

Seega ei ole võimalik kergekäeliselt keelata juurdepääsu ka institutsioonide sisekasutuseks loodud dokumentidele, kuivõrd sellisena võib tekkida olukord, kus institutsioonide tööd selle administratiivtasandil ei ole võimalik enam pidada demokraatlikuks või siis tagada selle töö kindlat demokraatlikkust. Institutsiooni otsustusprotsessi kahjustamine dokumentide avalikustamise tõttu võib tõusetuda siis,

---

<sup>85</sup> Euroopa ombudsmani 17.12.2012 hinnang. (viide 62)

<sup>86</sup> Samas

<sup>87</sup> Leino, P. (viide 4), lk 1248

kui avalikustatud dokumendid sisaldavad näiteks enesekriitilisust või juhul, kui avalikustatavad dokumendid sisaldavad spekulatiivseid või vastuolulisi vaateid<sup>88</sup>.

Komisjoni 2011. aasta määruse (EÜ) nr 1049/2001 kohta koostatud aruande kohaselt on komisjoni otsustamisprotsessi kaitsva erandi kasutamine kõige sagedasem, edestades ka kontrollimise, uurimise ja audiitorkontrolli eesmärgi kaitset<sup>89</sup>.

### 1.3 Lissaboni lepingu jõustumisega seotud muutused

Aastal 2009 sai EL rikkamaks veel ühe lepingu võrra – see on Lissaboni lepingu jõustumise aeg. Lissaboni lepingu vastuvõtmisel sai Euroopa Liidus keskseks küsimuseks demokraatia, läbipaistvus ja efektiivsus<sup>90</sup>. Küsimuste fokuseerimine toimus luhtunud Euroopa Liidu Põhiseaduse valguses, kus pöörati erilist tähelepanu demokraatlikule järjepidavusele, institutsioonide funktsioneerimisele ja Euroopa Liidu otsustusprotsessi mehhanismidele<sup>91</sup>.

Lissaboni lepingut iseloomustab eelkõige selle orienteeritus inimõigustele ja samas asetab leping esiplaanile väärtused, millele Euroopa Liit on rajatud<sup>92</sup>. Lissaboni lepingu üheks eesmärgiks on parandada EL-i töö läbipaistvust, mis ilmneb eelkõige selles, et Lissaboni lepingu jõustumisega kaasati EL-i kodanikkonda rohkem kui kunagi varem EL-i poliitika kujundamise ja otsustamise protseduuri. Nimetatud kaasamine ilmneb eelkõige võimaluses, mis sätestati Lissaboni lepinguga nn kodanike initsiatiivi all (ELTL-i artikkel 11 lg 4), mille kohaselt loodi EL-i kodanikele võimalus mõjutada Euroopa Liidu poliitika kujundamise protsessi, läbi komisjonile ettepaneku esitamise huvitatud valdkonnas õigusakti vastuvõtmiseks<sup>93</sup>.

---

<sup>88</sup> Euroopa Ombudsmani 17.12.2012 hinnang (viide 62)

<sup>89</sup> Komisjoni aruanne määruse (EÜ) nr 1049/2001 kohaldamise kohta 2011. aastal. (viide 47)

<sup>90</sup> Esentürk, N. Democracy in the European Union and the Treaty of Lisbon. Alternatives. Turkish Journal of International Relations. Vol. 8 No. 4, Winter 2009. Kättesaadav: <http://web.ebscohost.com/ehost/pdfviewer/pdfviewer?vid=5&sid=34b154cf-188a-4410-b09e-c36bf6571262%40sessionmgr11&hid=12>, lk 1, 6.05.2013

<sup>91</sup> Samas, lk 2

<sup>92</sup> Piris, C-J (2010). The Lisbon Treaty. A Legal and Political Analyses, lk 71

<sup>93</sup> Samas, lk 133

Alates 1. detsembrist 2009, mil jõustus Lissaboni leping, tuleneb dokumentidele juurdepääsu õiguslik alus konsolideeritud Euroopa Liidu toimimise lepingu artikli 15 lõikest 3<sup>94</sup> (varem oli õiguslikuks aluseks ELL art 255). Euroopa Liidu toimimise lepingu artikli 15 kohaselt tagamaks hea valitsemise ja kindlustamaks ühiskonna osaluse EL-i institutsioonide töös, tuleb institutsioonides tööd teha nii avalikult, kui võimalik<sup>95</sup>. See on kindel viide vajadusele laiendada veelgi juurdepääsu institutsioonide dokumentidele. Nimetatud klausel ei hõlma mitte ainult käesolevas töös käsitletud Euroopa Parlamendi, nõukogu ja komisjoni tööd, vaid see hõlmab kõiki liidu institutsioone ja asutusi. Sama artikli § 2 sätestab, et olukorras, kus on tegemist seaduseelnõu hääletusega, peab parlament ja nõukogu kohtuma avalikkusega (*shall meet the public*) ja veelgi täpsemad õiguslikud alused avalikkuse juurdepääsule sätestab sama artikli kolmas paragrahv<sup>96</sup>.

21. märtsi 2011 esitas komisjon ettepaneku kohandada määrus (EÜ) nr 1049/2001 Lissaboni lepingule vastavaks<sup>97</sup>. Ettepaneku kohaselt tuleks laiendada nimetatud määruse reguleerimisala kõigile EL-i institutsioonidele, asutustele, organitele ja ametitele, seades siiski teatud piirangud Euroopa Kohtu, Euroopa Keskpanga ja Euroopa Investeeringispanga suhtes<sup>98</sup>. Nimetatud kolme institutsiooni kohta hakkab peale muudatuse vastuvõtmist määrus kehtima juhtudel, kui nimetatud institutsioonid tegutsevad enda administratiivülesannetes<sup>99</sup>. Vaatamata sellele, et määruse (EÜ) nr 1049/2001 toimimisala ei ole veel uutele institutsioonidele laiendatud, on teatud institutsioonid ja asutused juba vaatamata otsese õigusliku kohustuse puudumisele vabatahtlikult vastu võtnud asutusesisese reeglistiku, mis sätestab endas

---

<sup>94</sup> Proposal for a regulation of the European Parliament and of the council amending Regulation (EC) No 1049/2001 regarding public access to European Parliament, Council and Commission documents. Kättesaadav: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0137:FIN:EN:PDF>, 08.02.2013

<sup>95</sup> Leino, P. (viide 4), lk 1219 jj

<sup>96</sup> Samas, lk 1220

<sup>97</sup> Komisjoni aruanne määruse (EÜ) 1049/2001 kohaldamise kohta 2011. aastal. (viide 48)

<sup>98</sup> Samas

<sup>99</sup> Proposal for a regulation of the European Parliament and of the council amending Regulation (EC) No 1049/2001 regarding public access to European Parliament, Council and Commission documents. (viide 94)

juurdepääsuõiguse andmist selle asutuse dokumentidele ja mis suuresti sarnaneb määruses nr 1049/2001 kehtestatud sätetele<sup>100</sup>.

Seega saab märkida, et seoses Lissaboni lepingu vastuvõtmisega, laiendati EL-is kehtestatud läbipaisvusprintsipi ja seda eelkõige määruse (EÜ) nr 1049/2001 kohaldamisala laiendamise suhtes kõigile EL-i institutsioonidele, ametitele, asutustele ja organitele, kuid siiski teatud piirangutega (nt Euroopa Kohtu suhtes).

---

<sup>100</sup> Proposal for a regulation of the European Parliament and of the council amending Regulation (EC) No 1049/2001 regarding public access to European Parliament, Council and Commission documents. (viide 94)

## 2.JUURDEPÄÄSUÕIGUSEGA SEOTUD PIIRANGUTE RAKENDAMINE PRAKTIKAS

Käesolevas uurimistöös kasutatakse analüüsi teostamiseks Euroopa Liidu Kohtu otsuseid, mis käsitlevad juurdepääsuõiguse piiramise küsimusi. Lisaks Euroopa Kohtu lahenditele kasutatakse analüüsis Üldkohtu (endine Euroopa Liidu Esimese Astme Kohus) otsustes esitatud asjakohaseid argumente. Mõlema kohtu arvamusi on oluline kasutada, sest Euroopa Kohus on vastavasisulistes appelatsioonikaebustes muutnud mitu korda Üldkohtus tehtud otsuseid, mis tähendab seda, et ka Euroopa Liidu kohtuinstantsid ei ole alati samal arvamusel juurdepääsuõiguse andmise küsimustes ja seega lisab Üldkohtu otsustes toodud kommentaaride lisamine analüüsile väärtust ja selgust. Vastuolulisus juurdepääsuõiguse andmise küsimuses ilmneb kahe kohtuinstantsi arvamuste võrdlemises ehk selles, millised vastuolulised suunad on erinevad kohtuastmed võtnud, menetledes EL-i institutsioonide (parlament, nõukogu ja komisjon) keeldumist dokumentidele juurdepääsuõiguse andmisel. Eelpool toodule lisaks on analüüsi tulemusel võimalik järeldada, kumb kohus propageerib rohkem liidus kehtestatud läbipaistvusprintsipi.

Uurimistöös analüüsitakse järgnevat Euroopa Liidu Kohtu praktikat:

- Rootsi ja Turco vs. nõukogu (liidetud kohtuasjad C-39/05 P ja C-52/05 P), 01.07.2008
- Technische Glaswerke Ilmenau vs komisjon (kohtuasi C-139/07 P), 29.06.2010;
- Agrofert Holding vs komisjon (kohtuasi C-477/10 P), 28.06.2012;
- Editions Odile Jacob SAS vs komisjon (kohtuasi C-404/10 P), 28.06.2012;
- Rootsi jt vs. Association de la presse internationale ASBL (API) ja komisjon (liidetud kohtuasjad C-514/07 P, C-528/07 P ja C-532/07 P)

Analüüsi on valitud kohtuasjad, kus on käsitletud määruses (EÜ) nr 1049/2001 artiklis 4 lõikes 2 ja 3 sätestatud juurdepääsuõigust, mille eesmärk on mitte kahjustada üldist huve ja seega on kohtu kohustus leida tasakaal juurdepääsuõiguse keelamise ja andmise vahel ilma sellist huve kahjustamata. Eelpool nimetatud kohtuasjades on menetlus lõppenud ja nende kohta on olemas Euroopa Kohtu otsus, mis on lõpuks ikkagi see, mis sätestab läbipaistvusprintsipi rakendamise ulatuse olenevalt olukorrast ja asjaoludest.

Analüüsis võrreldakse eelpool toodud lahendeid töö uurimisülesannete seisukohast ja tuuakse välja Euroopa Liidu Kohtu eriarvamused sama juurdepääsuõiguse piirangu sobivuse või mitesobivuse kohta. Tuginedes analüüsitud kohtupraktikale, teeb autor omapoolsed järeldused ning sõnastab võimalikud üldised eeldused, mida on võimalik kasutada juurdepääsuõiguse taotluse saamisel või juurdepääsuõiguse kohaldamise või mitte kohaldamise õigsuse hindamisel. Võrdlev analüüs on jaotatud neljaks erinevaks alapeatükiks, millest iga peatükk sisaldab määruses (EÜ) nr 1049/2001 artiklis 4 lõikes 2 ja 3 toodud ühte juurdepääsuõiguse andmisele rakendatavat erandit.

Euroopa Kohus on juurdepääsuõigusega seotud kohtulahendites välja toonud neli rühma põhimõtteid, mida tuleb hinnata, käsitledes juurdepääsuõiguse andmist või piiramist. Esiteks tuleb kohtu hinnangul igat dokumenti konkreetselt ja individuaalselt hinnata, teiseks tuleb kohtu hinnangul õigesti tõlgendada erandeid, mis on sätestatud juurdepääsuõiguse andmise määruse artiklis 4 ja kolmandana määruse (EÜ) nr 1049/2001 artikkel 4 lõike 5 tõlgendamine, mille sisu sätestab juurdepääsuõiguse andmise dokumentidele, mis tulenevad liikmesriigist<sup>101</sup>. Viimasena on kohus öelnud, et määrust nr 1049/2001 tuleb vajadusel tõlgendada koos teiste liidus kehtestatud õigusaktidega, mis sätestavad juurdepääsupiiranguid teatud dokumentidele, seda põhjusel, et nimetatud määrus ei ole ülimuslik teiste liidu õiguses kehtestatud määruste suhtes, vaid liidu õigustes kehtestatud määruseid tuleb tõlgendada kooskõlas, leides lahenduse, mis rahuldab mõlema õigusakti sätteid<sup>102</sup>.

Üldkohus on rõhutanud, et asjaomane institutsioon peab tulenevalt väljakujunenud kohtupraktikast juurdepääsuõiguse taotluse korral analüüsima, kas esiteks kuulub juurdepääsutaotluse esemeks olev dokument määruses (EÜ) nr 1049/2001 artiklis 4 sätestatud erandite kohaldamisalasse<sup>103</sup>. Teiseks, kas selle dokumendi avalikustamine kahjustab konkreetselt ja tegelikult kaitsstud huvi ning kolmandaks, kui see nii on, siis kas kaitsevajadus hõlmab asjaomast dokumenti tervikuna<sup>104</sup>. Ka EK on öelnud, et asjaomasel institutsioonil on kohustus selgitada, kuidas juurdepääs mingile kindlale

---

<sup>101</sup> Helikoski, J. Leino, P. (viide 10), lk 745

<sup>102</sup> EKo 28.06.2012, C-477/10, *komisjon vs Agrofert Holding*

<sup>103</sup> EKo 28.06.2012, C-404/10, *komisjon vs. Éditions Odile Jacob*, p 34

<sup>104</sup> Samas



dokumendile võib konkreetselt ja tegelikult kahjustada huve, mida kaitseb mõni määruses nr 1049/2001 artikli 4 lõikes 2 sätestatud erand<sup>105</sup>. Kui juurdepääsutaotluses esitatud dokumente on sellisena hinnatud, tuleb hinnata ka seda, kas erand on ajaliselt veel kohaldatav<sup>106</sup>.

Euroopa Kohtu hinnangul on institutsioonil õigus võtta dokumentidele juurdepääsu piiramise aluseks teatud üldised eeldused, kuna ühesuguste dokumentide avalikustamise taotluste suhtes saab kohaldada sarnaseid üldist laadi kaalutlusi<sup>107</sup>. Autor teeb analüüsi igas alapeatükis võimalusel järeldused ja ettepanekud dokumendiliikide sõnastamiseks, mille suhtes oleks võimalik kohaldada sarnaseid üldist laadi kaalutlusi. Vaatamata sellele, et EK hinnangul on võimalik kohaldada dokumentidele juurdepääsu andmise küsimustes üldisi eeldusi, tuleb siiski iga dokument, millele soovitakse erandit määrata, piisavalt konkreetselt läbi vaadata, et dokumendile oleks võimalik kindlat üldist laadi eeldust rakendada.

## 2.1 Isiku ärihuvi kaitsev erand

Vaatamata sellele, et määrus (EÜ) nr 1049/2001 sätestab ärihuvi kaitsva erandi, on selle erandi kasutamine siiski teatud määral piiratud, tulenevalt läbipaistvusprintsipi võimalikult laiast rakendamissoovist. Isiku ärihuvi kaitsev erand hõlmab nii ärihuvi üldiselt, kui ka selle erinevaid struktuuriosasid, millest üks on ametisaladus. Erandi rakendamisel on oluline, kas taotletavad dokumendid sisaldavad ärisaladust sellisel määral, et dokumenti ei ole võimalik avalikustada kasvõi osaliselt, ilma ärihuvi või selle alla kuuluvaid osasid avalikustamata. See omakorda tähendab aga seda, et ärihuvide kaitse erand ei ole absoluutne, vaid erinev, olenevalt dokumendist ja selles sisalduvast ärihuvi määra. Tundlik äriteave, millele võib olla kohaldatav määrus (EÜ) nr 1049/2001 art 4 lg 2 esimese taandes sätestatud erand, on näiteks ettevõtja teatis osaliste äristrateegiatega, müügimahtudega, turuosadega ja kliendisuhetega<sup>108</sup>. Ettevõtja

---

<sup>105</sup> EKo 28.06.2012, C-477/10, *komisjon vs Agrofert Holding*, p 57

<sup>106</sup> EKo 28.06.2012, C-404/10, *komisjon vs. Editions Odile Jacob*, p 37

<sup>107</sup> EKo 29.06.2010, C-139/07, *komisjon vs. Technische Glaswerke Ilmenau* p 53 ja 54, korratud kohtuasjas EKo 28.06.2012, C-477/10 P *komisjon vs. Agrofert Holding*, p 57

<sup>108</sup> EKo 28.06.2012, C-477/10, *komisjon vs Agrofert Holding*, komisjoni argument, p 10

ärisaladuse hoidmise kohustus, mis kehtib kõigis konkurentsivaldkondades, on mõeldud tagamaks kaitseõiguseid, mis kuuluvad liidu õiguse aluspõhimõtete hulka ja mis tulenevad Euroopa inimõiguste konventsiooni artiklist 6<sup>109</sup>.

Isiku ärihuvide ühe osa moodustab ametisaladus. Samas ei ole asjakohastes õigusaktides (EÜ art 287, määrus (EÜ) nr 139/2004, määrus (EMÜ) nr 4064/89) märgitud, mis täpselt kuulub ametisaladuse alla ja seega tuleb teabe konfidentsiaalsuse hindamisel omavahel tasakaalu viia huvid, mis vastanduvad teabe avalikustamisele ning üldine huvi, mis nõuab, et ühenduse institutsioonide tegevus oleks nii avalik kui võimalik<sup>110</sup>. Ametisaladuse hoidmise kohustuse üks võimalik alusakt on nõukogu 21. detsembri 1989. aasta määrusest (EMÜ) nr 4064/89, mis kehtestab kontrolli ettevõtjate koondumiste üle. Nimetatud määruses on sätestatud, et komisjon ega liikmesriikide pädevad ametiasutused, nende ametnikud, ega teised teenistujad ei tohi avaldada selle määruse kohaldamise tulemusena neile teatavaks saanud infot, mis on oma laadilt ametisaladus. Samas on Üldkohus öelnud kohtuasjas *Éditions Odile Jacob SAS vs. komisjon*, et juhul, kui avalikkusele on antud õigus tutvuda kindlat teavet sisaldavate dokumentidega, ei saa neid andmeid käsitleda teabena, mis oma laadilt on ametisaladus ja ametisaladuse hoimise kohustuse ulatus ei ole seega selline, mis võiks õigustada selliste dokumentidega tutvumise üldist ja abstraktset keeldu, mis on edastatud koondumisest teatamise raames<sup>111</sup>. Samas, Üldkohtu hinnangul näeb määruse (EÜ) nr 139/2004 artikli 17 lõige 1, mille kohaselt on nimetatud määruse rakendamisel saadud teave kasutamiseks üksnes asjakohase taotluse, uurimise või ärakuulamise eesmärgil, ette viisi, kuidas on komisjonil võimalik kasutada esitatud teavet, kuid ei reguleeri määrusega (EÜ) nr 1049/2001 tagatud juurdepääsu dokumentidele<sup>112</sup>. Seega ei saa seda sätet tõlgendada kui takistust dokumentidega tutvumise õiguse teostamisele, mis on tagatud ELTL-i artikliga 255 ja määrusega (EÜ) nr 1049/2001 ja lisaks tuleb Üldkohtu hinnangul ka määruse nr 139/2004 artiklit 17 lg 2, mis välistab ainult sellise teabe avalikustamise, mille suhtes kehtib ametisaladuse hoidmise kohustus<sup>113</sup>. Samas sellise Üldkohtu järelduse kohta, et määrusest (EÜ) nr 139/2004 tulenev puudutab ainult teabe

<sup>109</sup> EKo 15.10.2002, C-238/99 P, *Limburgse Vinyl Maatschappij jt vs. Komisjon*, p 299

<sup>110</sup> EKo 28.06.2012, C-404/10, *komisjon vs. Éditions Odile Jacob SAS*, p 44

<sup>111</sup> Samas

<sup>112</sup> Samas, p-d 42-43

<sup>113</sup> Samas

kasutamise viisi, leiab EK oma otsuses kohtuasjas *Agrofert Holding vs. komisjon*, et selline järeldus Üldkohtu poolt rikub õigusnormi ja seega ei ole see sellise menetluse korral asjakohane<sup>114</sup>.

Üldkohus on öelnud, et dokumenti on võimalik avaldada ka olukorras, kus puudutatakse isiku ärihuvi. Sellist dokumenti saab avaldada nii, et dokumendist koostatakse ülevaade, milles kirjeldatakse küll dokumendi sisu ja seejuures jäetakse avaldamata isiku ärihuvi kaitsva erandiga kaetud teave<sup>115</sup>. Sellisena on Üldkohus sätestanud nn üldreegli ärihuvi sisaldava teabe kaitse kohta. Samas EK nimetatud kohtuasjas sellist avalikustamise võimalikkust ei toetanud, sest EK hinnangul ei ole dokumenti võimalik avaldada sellisena, et isiku ärihuvi puudutav materjal oleks eemaldatud nii, et see oleks täielikult kaitstud.

Üldkohtu hinnangul ei ole õigustatud õiguspärane ootus selle suhtes, et koondumiste kontrolli käigus saadetud dokumente ei avaldata määruse (EÜ) nr 139/2004 alusel, sest see säte ei anna täielikku õigust kõigi ettevõtjate saadetud dokumentide konfidentsiaalsusele ja et nendele dokumentidele juurdepääsuõiguse keelamiseks esitatud põhjendusi tuleb hinnata üksnes ja ainult määruse (EÜ) nr 1049/2001 neljandas artiklis sätestatud erandite piires<sup>116</sup>. Hinnangus ärihuvide kaitsele rõhub EK aga koondumiste kontrolli menetluse eesmärgile ja asjaolule, et sellise menetluse käigus kogub komisjon äriliselt tundlikku teavet, mis puudutab koondumisega seotud ettevõtjate äristrateegiat, nende müügisummasid, turuosasid või ärisuhteid ja seega võib selliste dokumentide avalikustamine kahjustada nende ettevõtjate ärihuvide kaitset<sup>117</sup>. Seega on EK sõnaselgelt öelnud, et koondumiste kontrolli dokumentide avalikustamine võib kahjustada ettevõtjate ärihuvi ja sellisena on see kaitstud määruses (EÜ) nr 1049/2001 artiklis 4 lõike 2 esimeses taandes sätestatud ärihuvi kaitsva erandiga. Lisaks sellele rõhutab EK otsuses komisjon vs. *Technische Glaswerke Ilmenau*, et ka riigiabi järelevalvemenetlustes võib üldine eeldus dokumentidele juurdepääsuõiguse andmise keelamiseks tuleneda ka määrusest (EÜ) nr 659/1999, mis reguleerib konkreetselt

---

<sup>114</sup> EKo 28.06.2012, C-477/10, *komisjon vs. Agrofert Holding*, p 16

<sup>115</sup> Samas, p 13

<sup>116</sup> Samas, p 16

<sup>117</sup> Samas, p-d 54, 56

riigiabi valdkonda ning mis sisaldab abi uurimis- ja järelevalvemenetluses saadud dokumentidega tutvumist käsitlevaid sätteid<sup>118</sup>. Kuigi eelnev käiks justkui riigiabi järelevalvemenetluse kohta, on EK kinnitanud nende sätete sobivust ka koondumiste kontrolli menetluse raames, kuivõrd õigusnormid, mis reguleerivad seda menetlust, sätestavad samuti ranged reeglid menetluse raames saadud või koostatud teabe töötlemiseks<sup>119</sup>.

Teabe kasutamist ettevõtjate koondumiste kontrolli menetluse raames reguleerivad kitsendavalt veel ka määrus (EMÜ) nr 4064/89 artiklid 17 ja 18 (lõige 3) ning määrus nr (EÜ) 447/98 artikkel 17 ja need aktid sätestavad õiguse tutvuda nimetatud menetluse raames dokumentidega ainult otseslt seotud osalistel ja asjaomastel osalistel ning sedagi juhul, kui ettevõtjad, kelle koondumiste kontrolli menetletakse, sellele ärihuvi kaitse eesmärgil vastu ei ole. Kohtu hinnangul oleks olukorras, kui koondumiste kontrolli menetluse dokumentidega saaksid tutvuda kõik soovivad isikud peale nende, kellele tutvumisõigus on antud, seatud kahtluse alla koondumiste kontrolli menetlust reguleerivates õigusaktides kehtestatud kord<sup>120</sup>.

Euroopa Kohtu hinnangul tuleb olukorras, mis on seotud kahe erineva määruse rakendamisega (näiteks määruse (EÜ) nr 139/2004 ja määruse (EÜ) nr 1049/2001), kui neis ei ole kirjas ülimuslikkuse sätteid teise määruse üle, tagada mõlema määruse kohaldamise vastastikune kooskõla ning järjepidevus<sup>121</sup>. See tähendab seda, et olukorras, kui ühele juhtumile kohalduvad mitu erinevat õigusakti, mis kumbki on asjas võrdsed enda mõju poolest, ei saa pidada ühte olulisemaks ja teist vähem tähtsaks, vaid tuleb leida lahendus, mis rahuldab mõlemas aktis sisalduvaid sätteid. Järelikult on EK hinnangul olukorras, kus taotletakse juurdepääsu ettevõtjate koondumise kontrolli menetlusega seotud dokumentidele, olemas üldine eeldus, mille alusel võib piirata juurdepääsu koondumise kontrolli menetluse käigus saadud dokumentidele, mis sisaldavad ettevõtjate ärihuvi ja seega selliste dokumentide avaldamisel võib olla kahjustatud ettevõtjate ärihuvi kaitse. Lisaks määruses (EÜ) nr 1049/2001 art 4 lg 2

---

<sup>118</sup> EKo C-139/07 P, *komisjon vs. Technische Glaswerke Ilmenau GmbH*, p 55

<sup>119</sup> EKo 28.06.2012, C-404/10, *komisjon vs. Éditions Odile Jacob SAS*, p 118

<sup>120</sup> Samas, p 122

<sup>121</sup> EKo 28.06.2012, C-477/10, *komisjon vs Agrofert Holding*, p 52

taandes 1 sätestatud erandile toetavad sellise üldise eelduse kohaldamist ka määrus (EMÜ) nr 4064/89 artiklid 17 ja 18 lg 3, määrus (EÜ) nr 447/98 artikkel 17.

Isiku ärihuvi kaitse vajadus võib ilmnedagi nii üldiselt, mõnes institutsioonil olevas dokumendis, kui ka olukorras, kus institutsioonil ongi olnud kohustus koguda ettevõtjate äriaga otseselt seotud dokumente. Kui Üldkohus on pooldanud pigem läbipaistvusprintsipi rakendamist ärihuviga seotud dokumentidele, siis EK on sellise teabe avaldamisele kohaldanud rangeid piiranguid. Nii on Üldkohtu hinnangul võimalik osaliselt avaldada ärihuvilist teavet sisaldav dokument, kuid EK hinnangul seda ärihuvi kahjustamata teha pole võimalik. Lisaks on võimalik välja tuua ärihuvi kaitse erijuhud ehk olukorrad, kus institutsioonid omavad dokumente, mis kindlasti sisaldavad olulist ja kaitset vajavat ärihuvi. Sellisteks dokumentideks on koondumiste kontrolli ja riigiabi järelevalvemenetluse käigus institutsioonidele edastatud dokumendid. Kui Üldkohus pooldab ka selliste menetluste käigus edastatud dokumentide avaldamist, siis EK on ka sellistes olukordades ärihuvi kaitsega väga range ja keelab dokumentide avaldamise. EK hinnangul sisaldavad sellised dokumendid kindlasti kaitset vajavat olulist ärihuvi ja lisaks on liidus sätestatud eraldi õigusaktid, mille kohaldamine sellistes olukordades samuti aset peab leidma. Siit ilmneb veel üks oluline liidu kohtupraktikast tulenev põhimõte, nimelt on EK öelnud, et erinevate rakendatavate määruste korral peab nende kohaldamine olema vastastikulises kooskõlas ning järjepidev.

## 2.2 Kohtumenetlust ja õigusnõustamist kaitsev erand

Õigusnõustamist kaitsva erandi eesmärk on kaitsta institutsioonide huvi saada otsekohest, objektiivset ja kõikehõlmavat õiguslikku arvamust, kuid selle huvi kahjustamise ohule saab tugineda vaid juhul, kui ohtu võib mõistlikult ette näha ja see ei ole ainult oletuslik<sup>122</sup>. Määrus (EÜ) nr 1049/2001, ega selle ettevalmistavad materjalid, ei too täielikku selgust õigusnõustamise „kaitse“ ulatuse küsimuses ja seega tuleb õigusnõustamise kaitse ulatust tõlgendada lähtudes selle õigusakti kehtestatud

---

<sup>122</sup> EKo 01.07.2008, C-39/05 P, *Turco vs. nõukogu*, p-d 42-43

eesmärkidest, mille osaks see on<sup>123</sup>. Sellisena tuleb õigusnõustamise kaitse erandit tõlgendada nii, et selle eesmärk on kaitsta institutsiooni huvi küsida õiguslikku arvamust ja saada vastuseks aus, objektiivne ning kõikehõlmav arvamus<sup>124</sup>.

Õigusnõustamist kaitsvat erandit peetakse üldiselt õigustatuks. Üldkohtu koostatud hinnangul võib institutsiooni õigustalituse arvamuse avalikustamine panna institutsiooni delikaatsesse olukorda, mõjutada tunduvalt õigustalituse arvamusvabadust ning tema võimet ennast liidu kohtus võrdselt teiste kohtumenetluse poolte õiguslike esindajatega tõhusalt kaitsta, lisaks nõrgestada institutsiooni lõppseisukohta ning viimase sisemist otsustamisprotsessi<sup>125</sup>. Vaatamata sellele ei piisa juurdepääsuõiguse keelamise põhjendamisel õigusnõustamise kaitse erandiga kaetud dokumendile sellest, kui üldiselt ja abstraktselt tugineda ohule, et õigusloomemenetlusega seotud õiguslike arvamuste avalikustamine võib tekitada kahtlusi õigusloovate aktide seaduslikkuses<sup>126</sup>.

Üks silmapaistvamaid õigusnõustamise kaitsega seotud kohtuasju on arvatavasti *Turco ja Rootsi vs. nõukogu*. Kohtuasi sai lõpliku otsuse 2008. aastal, kui EK andis kaebajale õiguse ning tänu sellele sai kaebaja juurdepääsu Euroopa Liidu Nõukogu õigustalituse arvamusele, mis oli seotud nõukogu direktiivi vastuvõtmise ettepanekuga. Nimetatud direktiiv nägi ette miinimumnõuded varjupaigataotlejate vastuvõtmiseks liikmesriikides. Kuid selles kohtuasjas aset leidnud õigusnõustamise avalikustamisega tekkinud olukorda on nimetatud ka olukorraks, kus läbipaisvus on olulisem, kui tavaliselt, sest kohtuasi käib absoluutselt õigustalituse arvamusele juurdepääsu keelamise üldreegli vastu ja ka selles kohtuasjas tekkis vastuolu EK ja Üldkohtu otsuste vahel. Nimelt leidis Üldkohus, et sellised õigustalituse õigusloomega seotud õiguslikud arvamused on üldiselt vaja salastada ja keelas juurdepääsu taotletud dokumentidele. Samas EK hinnangul oli tegemist sellise olulise valdkonna õigusnõustamisega nagu see on uue direktiivi vastuvõtmine ja seega pidas EK institutsiooni töö läbipaistvust ja üldsuse juurdepääsu õigust olevat olulisem.

---

<sup>123</sup> EKo 01.07.2008, C-39/05 P, *Turco vs. nõukogu*, p-d 41-42

<sup>124</sup> Samas

<sup>125</sup> EKo 28.06.2012, C-404/10, *komisjon vs. Éditions Odile Jacob*, p 54

<sup>126</sup> EKo 01.07.2008, C-39/05 P, *Turco vs. nõukogu*, p 61

Olukord, kus institutsiooni üks osakond küsib õigustalitusele teatud sätte rakendamisel nõu, peegeldab hästi seda, kuidas saab olla rakendatud määruses (EÜ) nr 1049/2001 artiklis 4 lõike 2 teises taandes sätestatud õigusnõustamist kaitsev erand. Nimelt, kui on tegemist õigustalituse nõustamisega ja see nõustamine on seotud menetlusega, mis on samal ajal, kui esitati juurdepääsutaotlus, kohtus menetluses, siis sellises olukorras, kus asjaomane institutsioon võib kohtumenetluse tulemusena olla suunitud asja uuesti menetlema, siis EK mõonab, et kui institutsioonil oleks kohustus selle menetluse jooksul avalikustada sisememod, kahjustaks see tõsiselt institutsiooni otsustamisprotsessi<sup>127</sup>.

EK on öelnud otsuses *Rootsi jt vs. API* ja komisjon, et õigusemõistmise suhtes läbipaistvuse põhimõtte kohaldamise piirid teenivad eesmärki, et institutsioonide dokumentidele juurdepääsuõigust teostataks kahjustamata kohtumenetluse kaitset ja samas arvab kohus, et menetluse kaitse nõuab eelkõige, et oleks tagatud hea õigusemõistmise ja poolte võrdsuse põhimõtete järgimine<sup>128</sup>. Seega võib tekkida olukorras, kus üks pool tutvub dokumentidega, tasakaalu rikkumine, mis aga kohtutes vaidluspoolte vahel peab valitsema<sup>129</sup>. Samas otsuses selgitab EK kohtumenetluse kaitset lisaks määruse nr 1049/2001 artiklist 4 lõikest 2 tulenevalt veel Euroopa Kohtu põhikirjast (ing k *The Statute of the Court of Justice of the European Union*) ja Euroopa Kohtu ja Üldkohtu kodukorrast (ing k *The Rules of the Procedure of the EU Courts*) tulenevalt. Euroopa Kohtu põhikiri sätestab küll artiklis 31 istungi avalikkuse, kuid artikli 20 teises paragrahvis sätestab see menetlusdokumentide piiratud kättesaadavuse pooltele ja institutsioonidele, kelle otsuste üle käib vaidlus. Euroopa Kohtu ja Üldkohtu kodukorrad sätestavad sarnaselt menetlusdokumentide kättesaadavuse ainult menetluspooltele ja lisaks sellele sätestavad Euroopa Kohtu ja Üldkohtu kodukorrad<sup>130</sup> konkreetselt, et avaldus on kättesaadav ainult kaitsjale. Selliste kohtumenetluse materjalide kättesaadavuse piiramine sobib ülal nimetatud sätete põhjal üldise eelduse korral rakendamiseks.

---

<sup>127</sup> EKo 28.06.2012, C-404/10, *komisjon vs. Éditions Odile Jacob*, p-d 127-130

<sup>128</sup> EKo 21.09.2010, C-514/07 P, *Rootsi ja teised vs API ja komisjon*, punktid 84 ja 85, 87

<sup>129</sup> EKo 21.09.2010, C-514/07 P, *Rootsi ja teised vs API ja komisjon*, punktid 87, 88

<sup>130</sup> Ing k *The Rules of Procedure of the Court of Justice (art 39)*, *The Rules of Procedure of the General Court (art 45)*, *The Rules of Procedure of the Civil Service Tribunal (art 37 (1))*

Õigusnõustamise kaitse erandit rakendades tuleb samuti igal juhul kaaluda kas ei võiks olla tegemist ülekaaluka üldise huviga. Ülekaalukaks üldiseks huviks õigusnõustamist sisaldavate dokumentide rakendamisel võiks olla tõsiasi, et dokumentide avalikustamine, mis sisaldavad institutsiooni õigustalituse arvamust seadusandliku algatuse üle toimivas arutelus tõusetunud õiguslikes küsimustes, suurendab õigusloomemenetluse läbipaistvust ja avalikkust ning tugevdab liidu kodanike demokraatlikku õigust kontrollida õigustloova akti aluseks võetud teavet<sup>131</sup>. Seega kehtestab määrus (EÜ) nr 1049/2001 üldreeglina kohustuse avalikustada õigustalituse arvamused, mis on seotud õigusloomemenetlusega, kuid vaatamata sellele ei takista see spetsiifilise õigusloomemenetluse käigus antud õigusliku arvamuse avalikustamisest keeldumist õigusnõustamise kaitsele tuginedes, kui puudutatakse eriti tundlikku küsimust või on eriti laia ulatusega ja väljub õigusloomemenetluse raamidest, kuid siiski jääb institutsioonile kohustus seda keeldumist üksikasjalikult põhistada<sup>132</sup>. Ehk, kui institutsioonid soovivad rakendada õigusnõustamise kaitse erandit üldiste eelduste alusel dokumentidele, mis sisaldavad õiguslikke arvamusi seoses õigusloomemenetlusega, siis nimetatud üldiste eelduste rakendamise alusel juurdepääsuõiguse keelamine ei ole piisavalt põhjendatud.

Institutsioonides toimuvale õigusnõustamisele on erandi rakendamine üldreegel, kuid sellel üldreeglil on olemas erandid, mille puhul on institutsioonide töö läbipaistvus erandi rakendamisest olulisem, kaitsmaks institutsioonide sisetegevust. Õigusnõustamise küsimusega seotud erandi rakendamise kohaldamise kindlakstegemine on keeruline, sest esineb nii õigusnõustamist kaitsvat kui ka seda avalikustavat kohtupraktikat. Vahetegemine erandi rakendamisel ja mitte rakendamisel võib aga olla järgmine: kui üldiselt rakendub erand, siis sellistel juhtudel, kui on tegemist õigusaktide vastuvõtmisega, võib olla sellise õigusnõustamise avaldamine olulisem, kui mitte avalikustamine. Samas kohtumenetluse seisukohalt ollakse ranged: poolelioleva kohtumenetluse materjalid avalikustamisele ei kuulu ja see on sätestatud lisaks määrusesele (EÜ) nr 1049/2001 artikli 4 lõike 2 kolmandast taandest tulenevalt veel Euroopa Kohtu Statuudi artikli 20 teises paragrahvis ja Euroopa Kohtu ja Üldkohtu

---

<sup>131</sup> EKo 01.07.2008, C-39/05 P, *Turco vs. nõukogu*, p 67

<sup>132</sup> Samas, p-d 68-69



kodukordadest, mis sätestavad menetlusedokumentide kättesaadavuse ainult menetluspooltele (mõnel juhul ka ainult menetluspoole kaitsjale).

Toetudes kohtupraktikale ja Euroopa Liidu õigusaktidele, kaitseb määruse (EÜ) nr 1049/2001 artiklis 4 lõike 2 teises taandes sätestatud kohtumenetluse ja õigusnõustamise kaitse erand üldiste eelduste alusel järgmisi dokumendiliike:

- 1. Institutsioonide õigusnõustamist sisaldavad sisememod, eelkõige olukorras, kus need sisememod on seotud menetlusega kohtus, mis ei ole veel lõppenud, va juhul, kui tegemist on õigusnõustamisega, mis on seotud uute õigusaktide vastuvõtmisega.**
- 2. Institutsiooni poolt pooleli oleva kohtumenetluse materjalid, vähemalt kuni kohtumenetluse lõpuni.**

### 2.3 Kontrollimiste, uurimise või audiitorkontrolli eesmärgi kaitsev erand

Üldkohtu hinnangul tuleb uurimise eesmärgi kaitsvat erandit kohaldada juhul, kui dokumentide avalikustamine võib ohtu seada uurimise lõpuleviimist. See tähendab seda, et kui ajal, mil dokumendile juurdepääsuõigust taotletakse, on uurimine juba lõpule viidud, siis järelikult uurimise eesmärgi kaitsev erand sellele dokumendile enam ei kohaldu, kuivõrd sellisel juhul ei saa nende dokumentide avalikustamine enam ohustada uurimise lõpuleviimist.<sup>133</sup>

Uurimist kaitsev erand võib olla rakendatav ka näiteks dokumendile, mis on seotud koondumist puudutava menetlusega ja sellisena peab koondumist puudutava menetlusega seotud isikutel olema õiguspärane ootus selle suhtes, et need dokumendid, mis nad sellise uurimistegevusega seoses edastavad, ei kuulu avalikustamisele<sup>134</sup>. Kohtuasjas *Éditions Odile Jacob SAS vs. komisjon* hindas Üldkohus dokumente, mis sätestasid kogumis koondumiste kontrolli menetluse kohta käivaid toimikuid. Komisjon oli nimetatud kahes menetluses teinud kaks otsust, millest üks oli kokkusobivuse otsus

---

<sup>133</sup> EKo 28.06.2012, C-477/10, *komisjon vs Agrofert Holding*, p 17

<sup>134</sup> EKo 28.06.2012, C-477/10, *komisjon vs Agrofert Holding*, komisjoni arvamus menetluses, p 11

ja teine oli heakskiitmise otsus, kuid samas ei olnud need otsused lõplikud, kuivõrd nende tühistamiseks oli Üldkohtusse esitatud kaks hagi. Üldkohtu hinnangul, kui sellised dokumendid oleksid ka peale nende otsuste vastuvõtmist hõlmatud määruses (EÜ) nr 1049/2001 art 4 lg 2 kolmandas taandes sätestatud eranditega, siis sõltuks juurdepääs nendele dokumentidele juhuslikust, tulevasest ja võib-olla ajaliselt kaugest sündmusest ning seega on Üldkohus arvamisel, et need dokumendid, millest käesolevas lõigus juttu on, ei kuulunud vaidlusaluse otsuse tegemisel enam uurimise kaitsega seotud erandi kohaldamisalasse<sup>135</sup>. EK on selle erandi kohaldamisel aga teisel arvamisel. Nimelt on EK kohtuasjas *Agrofert Holding vs. komisjon* öelnud, et koondumiste kontrolli menetluse käigus edastatud dokumentide kaitsekohustus kehtib sõltumata sellest, kas juurdepääsutaotlus puudutab menetlust, milles uurimine on juba lõpule viidud või alles kestab, sest osalevate ettevõtjate majandustegevust puudutava tundliku teabe avaldamine võib kahjustada nende ettevõtjate ärihuve, sõltumata veel kestvast või lõppenud kontrollimenetlusest<sup>136</sup>. Siinkohal on asjakohane meelde tuletada ka määruses (EÜ) nr 1049/2001 artikli 4 seitsmendas lõigus ärihuvesid kaitsva erandi kehtivusaega, mis võib ulatuda kuni 30 aastani ja vajadusel ka pikemalt, mida on ka EK eelpool nimetatud kohtuasjas rõhutanud.

Kohtuasjas *Éditions Odile Jacob SAS vs. komisjon* keeldus Euroopa Komisjon juurdepääsu andmisest dokumentidele, mis olid edastatud komisjoni talitusele või koostatud komisjoni talituse poolt ettevõtjate koondumiste kontrolli menetluse raames. Komisjoni hinnangul oleks Üldkohtu poolt kokkusobivuse otsustamise tühistamisel pidanud komisjon võtma uue otsuse ja seetõttu taasalustama uurimist<sup>137</sup>. Kui aga need varasemalt kogutud dokumendid oleksid sellises uurimise staadiumis avaldatud, siis sellega oleks kahjustatud uurimise eesmärk. Samas kohtuasjas märkis EK, et Üldkohus oleks pidanud möönma, et on olemas üldine eeldus, mille kohaselt ettevõtjate ja komisjoni vahel ettevõtjate koondumise kontrolli menetluse raames edastatud dokumentide avalikustamine põhimõtteliselt kahjustab nii uurimise eesmärki kui ka selles menetluses osalevate ettevõtjate ärihuvi<sup>138</sup>. Lisaks sellele, pidades silmas

---

<sup>135</sup> EKo 28.06.2012, C-404/10, *komisjon vs. Éditions Odile Jacob*, p 39

<sup>136</sup> EKo 28.06.2012, C-477/10, *komisjon vs Agrofert Holding*, p 66

<sup>137</sup> EKo 28.06.2012, C-404/10, *komisjon vs. Éditions Odile Jacob*, p 92

<sup>138</sup> Samas, p 123

koondumiste kontrolli menetluse raames kaitstavate huvide olemust, tuleb tõdeda, et nimetatud erand (uurimist ja ärihuve kaitsev) kehtib, olenemata menetluse kestusest või juba läbiviidud kontrollimenetlusest, ärihuve võib olla kahjustatud mõlemal juhul<sup>139</sup>. Samas otsuses antud EK hinnangul võib selline dokumentide avaldamine peale menetluse lõppu kahjustada ettevõtjate koostöövalmidust menetluse kulgemise ajal<sup>140</sup>. Lisaks koondumiste kontrolli menetluse dokumentidele on EK öelnud kohtuasjas *Technische Glaswerke Ilmenau vs. komisjon*, et uurimise eesmärgi kaitsev erand kätkeb endas ka riigiabi üle järelevalve teostamise menetluse<sup>141</sup> dokumentidele juurdepääsuõigust. Samas otsuses on EK öelnud, et juurdepääsuõiguse piiramine riigiabi üle järelevalve teostamise menetluses võib tuleneda ka määrusest (EÜ) nr 659/1999, kuivõrd selle määruse artikkel 20 ei näe komisjoni haldustoimiku dokumentidega tutvumise õigust ette huvitatud isikutele EÜ artikli 88 lõike 2 alusel algatatud uurimismenetluse raames ning samuti võivad sellised üldised eeldused tuleneda kohtupraktikast komisjoni haldustoimiku dokumentidega tutvumise õiguse kohta<sup>142</sup>.

Käsitletava erandi rakendamisel on Üldkohus ja EK ühel arvamusel selles, et uurimise- või kontrollimenetluse ajal, selle menetlusega seotud dokumentide avalikustamine on keelatud ja seda eelkõige menetluse huvidest lähtudes. Vastuolu Üldkohtu ja EK arvamuste vahel ilmneb aga peatükis käsitletud menetluste lõppedes. Nimelt on Üldkohus arvamusel, et kui uurimine on lõpule viidud, võib selle kontrolli või uurimisega seotud dokumendid avaldada, sest käsitletud kaitse eesmärk on saavutatud. EK selle arvamusega ei nõustu ja on samade asjaolude hindamisel jõudnud järeldusele, et teatud dokumentidele kehtib käesolevas peatükis sätestatud erand ka peale uurimise- või kontrollimenetluse lõppu. Põhjus, miks erandi kohaldamine on ka peale menetluse lõpetamist asjakohane, on dokumentides sisalduv teave, mis vajab kaitset ka peale menetluse eesmärgi saavutamist ja seda juba kooskõlas määruse (EÜ) nr 1049/2001 artiklis 4 lõike 2 esimeses taandes sätestatud ärihuvi kaitse erandiga. Eeltoodut arvesse võttes saab ühe dokumendirühmana käsitleda koondumiste kontrolli menetlusega seotud

---

<sup>139</sup> EKo 28.06.2012, C-404/10, *komisjon vs. Éditions Odile Jacob*, p-d 123, 124

<sup>140</sup> Samas, p 124

<sup>141</sup> Riigiabi kontrollimise menetlus on menetlus, mis algatatakse abi andmise eest vastutava liikmesriigi vastu (mõistekirjeldus EK otuses C-139/07 P, *komisjon vs Technische Glaswerke Ilmenau GmbH*, p 57)

<sup>142</sup> EKo C-139/07 P, *komisjon vs Technische Glaswerke Ilmenau GmbH*, p 55

dokumente ja neid eelkõige osas, mille ettevõtjad on koondumiste kontrolli menetluse käigus komisjonile esitanud ning mis sisaldavad ettevõtjate ärihuvi ja on kaitstud ka sellele vastava erandiga. Lisaks sellele saab üldise eelduse alusel hinnatava dokumendirühmana sätestada komisjoni haldustoimiku dokumendid, eelkõige antud riigiabi üle järelevalve teostamise menetlusega seotud dokumendid. Selge on see, et haldustoimik, mis koosneb antud riigiabi üle järelevalve teostamise dokumentidest on kaitstud kontrollimise, uurimise või audiitorkontrolli eesmärgi kaitsva erandiga ja seda koosmõjus määruse (EÜ) nr 659/2001 artikli 20 ja kohtupraktikaga.

Toetudes kohtupraktikale ja EL-is sätestatud õigusaktidele on määruhes (EÜ) nr 1049/2001 artiklis 4 lõike 2 kolmandas taandes käsitletud erandi kohta võimalik sõnastada järgmised üldiste eelduste alusel hinnatavad dokumendiliigid:

- 1. Riigiabi üle järelevalve teostamise menetlusega seotud dokumendid (riigiabimenetluse haldustoimik).**
- 2. Koondumise kontrolli menetluse dokumendid, mis ettevõtted on saatnud koondumiste kontrolli menetluse käigus institutsioonidele ja mis sisaldavad nende ettevõtjate ärisaladusi.**

## 2.4 Institutsiooni otsustusprotsessi kaitsev erand

Euroopa Kohus on kohtuasjas *Agrofert Holding vs. komisjon* öelnud, et tuginemine määruse (EÜ) nr 1049/2001 artikkel 4 lõige 3 teises lõigus ettenähtud erandile, mis on kohaldatav vaid peale otsuse tegemist, on piiritletud rangete tingimustega ja nimelt hõlmab erand vaid teatavat liiki dokumente ja keelamist põhjendavaks tingimuseks on see, et avalikustamine kahjustaks „oluliselt“ institutsiooni otsustamisprotsessi<sup>143</sup>.

Institutsiooni otsustusprotsessi kaitsva erandi rakendamisel jõutakse huvitavale järeldusele Euroopa Kohtu 01.07.2011 otsuses kohtuasjas *Rootsi vs. MyTravel ja komisjon*. Nimetatud kohtuasjas nõustus Üldkohus komisjoniga, kui see keelas juurdepääsu taotletud dokumentidele viidates määruhes (EÜ) nr 1049/2001 art 4 lõikes 3

---

<sup>143</sup> EKo 28.06.2012, C-477/10, *komisjon vs Agrofert Holding*, p 77 (vt lisaks EKo 01.07.2011 *Rootsi vs. MyTravel ja komisjon*, p 78-80)

sätestatud institutsiooni otsustusprotsessi kaitsvale erandile. Esiteks hindas Üldkohus taotletud sisearuteludele juurdepääsu andmist, kus leidis, et nende avalikustamisega seataks kahtluse alla otsused, mida võidakse teha seoses samade osapoolte või samade valdkondadega<sup>144</sup>. Sellise väite peale aga vastas EK, et pigem teabe ja arutelude puudumine võib olla see, mis tekitab kodanikel kahtlusi nii otsustusprotsessi kui ka eraldiseisvate õigusaktide seaduslikkuse suhtes<sup>145</sup>. Teiseks leidis Üldkohus käsitletavas lahendis, et teatiste avalikustamine võib õigustalitusele kaasa tuua vajaduse olla edaspidi selliste teatiste koostamisel alalhoidlikum, mitte mõjutamaks komisjoni otsustusvõimet haldusülesandeid täites<sup>146</sup>. Üldkohtu sellise argumenti peale ütles aga EK, et esimene ei olnud arvamuse andmisel kontrollitud argumenti kinnitavaid konkreetseid asjaolusid ja seega, hinnates argumenti üldiste ja abstraktsete kaalutluste baasil, ei ole see väide piisavalt põhistatud<sup>147</sup>. Kolmandana hindas Üldkohus, olukorda, mida võib teatiste avaldamine komisjonile tekitada ehk siis olukorda, kus selle õigustalitus peab Üldkohtus kaitsma seisukohta, mille poolt õigustalitus pole olnud, täites asutusesiseselt haldusmenetluse toimiku eest vastutavate talistuste nõustaja ülesandeid<sup>148</sup>. Sellise argumenti erandi rakendamine on aga EK hinnangul liiga üldine ja seega ei nõustunud taaskord Üldkohtuga<sup>149</sup>.

Eelpool toodud EK lahendile tegi ettepaneku kohtujurist, kes seletas kohtu seisukohti. Nimelt juhtis ta tähelepanu määruse põhjendusele, mille kohaselt tagab läbipaistvus kõige muu hulgas ka juhtorganitele suurema legitiimsuse ja suurema vastutuse kodanike ees demokraatlikus süsteemis<sup>150</sup>. Nimetatud põhjenduse kohaselt on oluline, et liidu kodanikud teavad, millistel alustel haldusasutused oma otsuseid vastu võtavad ja selliselt saavad nad kujundada arvamuse haldusasutuste tegevuse kvaliteedi ja eelkõige otsustusprotsessi suhtes<sup>151</sup>. Seega on mõneti õigustatud Üldkohtu arvamus sellest, et ollakse edaspidi töös alalhoidlikum, kuid samas ei saa liidu õiguse sätete tõlgendamisel

---

<sup>144</sup> EKo 01.07.2011, C-506/08, *Rootsi vs. MyTravel ja komisjon*, p 27

<sup>145</sup> Samas, p 113

<sup>146</sup> Samas, p-d 21, 22, 112

<sup>147</sup> Samas, p 115

<sup>148</sup> Samas, p 112

<sup>149</sup> Samas, p 116

<sup>150</sup> Kohtujuristi ettepanek kohtuasjas C-506/08, *Rootsi vs. MyTravel ja komisjon*, p 47

<sup>151</sup> Samas, p 48

tugineda sellisele kartusele, sest selline läbipaistvus pigem edendab talituste tööd olla hoolikam ja põhjalikum, vältimaks edaspidi kriitikat nende tehtud või antud otsuste suhtes<sup>152</sup>.

Analüüsides otsustusprotsessi kaitsvat erandit, ei nõustunud EK Üldkohtuga ja sellisena on ilmne esinev vastuolu kahes kohtuinstantsis. Otsustusprotsessi kaitsva erandi rakendamisel on üheselt selge see, et EK pooldab erandi rakendamisel või siis mitte rakendamisel kindlalt institutsioonide töö läbipaistvuse olulisust. Nimetatud erandite hindamisel ilmnis kohtuinstantside vahel mitu ilmset ja vastuolulist arusaama. Esiteks hindas Üldkohus sisearutelusid sisaldavaid dokumente sellisteks, millele on oluline keelata juurdepääs. Samasid asjaolusid ja dokumente analüüsides jõudis EK aga arvamusele, et selliste dokumentide piiramine on pigem see, mis põhistab kodanikel kahtlusi nii institutsioonide otsustusprotsessis kui ka üldiselt õigusaktide seaduslikkuses. Teisena avaldas Üldkohus arvamust õigustalituse teatiste piiramise vajalikkusest, mille avaldamine võiks tulevikus talituse tööd pärssida, kuid EK ei pidanud ka sellist väidet piisavalt põhistatuks, arvestades Üldkohtu väiteanalüüsi üldisust ja abstraktsust.

---

<sup>152</sup> Kohtujuristi ettepanek kohtuasjas C-506/08, *Rootsi vs. MyTravel ja komisjon*, p-d 40, 51

## KOKKUVÕTE

Läbipaistvusprintsiiip on oluline osa avalikust haldusest ja heast valitsemisest ning selle all peetakse kõige lihtsamalt öeldes silmas seda, et informatsioon peaks olema huvitatud isikutele võimalikult kergesti kättesaadav. Avalikkuse põhimõtte sätestab ka Euroopa Liidu leping, mille kohaselt tehakse otsused liidus nii avalikult ja kodanikulähedaselt kui võimalik. Esimeseks õiguslikuks aluseks avalikkuse ja läbipaistvuse printsiiibi rakendamisel sai 1997. aastal vastu võetud Amsterdami leping, lisades ELL-ile artikli 255, mis sätestas üldsuse juurdepääsu institutsioonide dokumentidele. Antud uurimistöö käsitleski eelpool märgitud läbipaistvuse printsiiipi ning selgitas printsiiibi rakendamist Euroopa Liidus läbi Euroopa Parlamendi ja nõukogu 30. mai 2001 aasta määruse (EÜ) nr 1049/2001, mis sätestab üldsuse juurdepääsu Euroopa Parlamendi, nõukogu ja komisjoni dokumentidele. Määruse (EÜ) nr 1049/2001 eesmärk on rakendada võimalikult laiaulatuslikult ellu avalikkuse õigus pääseda juurde dokumentidele ja sätestada sellise juurdepääsu üldised põhimõtted ning piirangud.

Töö eesmärgi saavutamiseks ja uurimisülesannete lahendamiseks, teostas autor töö empiirilises osas Euroopa Liidu kohtupraktika võrdleva analüüsi. Uurimistöö eesmärgiks oli teha kindlaks, millistele Euroopa Liidu institutsioonide dokumentidele ja dokumenditüüpidele keelavad Euroopa Liidu institutsioonid määruse (EÜ) nr 1049/2001 juurdepääsuõiguse ja kas EL-i kohus nõustub piirangute proportsionaalsusega ning lubab kalduda kõrvale Euroopa Liidus sätestatud läbipaistvusprintsiiibist. Analüüsi tulemusena sõnastas autor dokumenditüüpide loetelu, mis sätestab sellised dokumendiliigid, millele Euroopa Kohus üldjuhul lubab rakendada määrusest (EÜ) nr 1049/2001 artiklist 4 lõigetest 2 ja 3 tulenevaid erandeid. Dokumenti piisavalt konkreetset hinnates on kohtupraktika ja määruse (EÜ) nr 1049/2001 alusel võimalik üldiste eelduste alusel keelata juurdepääs järgmistele EL-i institutsioonide dokumentidele:

1. Riigiabi üle järelevalve teostamise menetlusega seotud dokumendid (riigiabimenetluse haldustoimik).
2. Koondumise kontrolli menetluse dokumendid, mis ettevõtted on saatnud koondumiste kontrolli menetluse käigus institutsioonidele ja mis sisaldavad nende ettevõtjate ärisaladusi.

3. Institutsioonide õigusnõustamist sisaldavad sisememod, eelkõige olukorras, kus need sisememod on seotud menetlusega kohtus, mis ei ole veel lõppenud, va juhul, kui tegemist on õigusnõustamisega, mis on seotud uute õigusaktide vastuvõtmisega.
4. Institutsiooni poolt pooleli oleva kohtumenetluse materjalid, vähemalt kuni kohtumenetluse lõpuni.

Autori hinnangul saavutas töö eesmärgi, kajastades Euroopa Liidu asjakohase kohtupraktika võrdluse ning selle põhjal dokumenditüüpidele üldiste eelduste alusel võimalikud rakendatavad erandid. Töös sõnastatud järeldusi saab kasutada institutsioonide ja riigiasutuste töös, lähtudes dokumentidele juurdepääsutaotlusi esitades töös kajastatud üldiste eelduste alusel üpris kindlalt keelatud dokumendiliikidest. Seega võib käesolevast uurimistööst tõustagi kõige enam tulu just Eesti Vabariigi riigiasutustele ning ka kodanikele, ettevõtetele ja teadustöö tegijatele, kelle töö või igapäevaelu on tihedalt seotud liidu institutsioonides toimuvaga. Samuti on magistritööd võimalik edasi arendada doktoritööks, mis käsitleks läbipaistvusprintsipi ja selle rakendamist põhjalikumalt, sidudes avalikkuse ja läbipaistvuse põhimõtte võimalikud rakendused ka vajalike piirangute käsitlemisega, mis on sätestatud teistes Euroopa Liidus kehtestatud määruste.

Autori hinnangul oleks selles uurimistöös teostatud analüüs tarvilik ka Euroopa Liidu institutsioonides, sest kui institutsioonid rakendaksid enda igapäevatoos juurdepääsuõiguse taotlusi lahendades üldisi eeldusi, mis on formuleeritud lisaks õigusaktidele ka kohtupraktikast lähtuvalt, aitaks see ära hoida praegu ilmnevaid pikki ja kulukaid kohtuteid vaidlevate poolte vahel. Seda enam oleks kindlustatud ka liidus rakendatava läbipaistvusprintsipi eesmärgi täitmine – tagades kodanikele ka nende silmis hea avaliku halduse, vastutulelikkuse ning selguse liidu institutsioonide tööst. Lisaks selle lihtsustaks institutsioonide tööd, kui formuleeritaks üldised eeldused võimaluse korral lisaks kohtupraktikale veel mõnest teisest asjakohasest liidus sätestatud määrusest lähtuvalt, sest sellisel juhul oleks veel lihtsam seletada juurdepääsuõiguse piiramise vajalikkust ning alust.



## KASUTATUD ALLIKATE LOETELU

### Kasutatud kirjandus

1. Access to European Parliament, Council and Commission documents: a user's guide/ European Union. Luxembourg: 2002. Kättesaadav arvutivõrgus: [http://www.europarl.europa.eu/RegData/PDF/Guide\\_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/PDF/Guide_EN.pdf).
2. Council annual report on access to documents 2011 (2012). European Union: the General Secretariat of the Council.
3. Curtin (2000). Citizens' fundamental right of access to EU information: An evolving digital passepartout? Common Market Law Review, vol 37.
4. Dror, Y (1999). Transparency and openness of quality democracy. Openness and Transparency in Governance: Challenges and Opportunities. Maastricht, NISPAcee.
5. Esentürk, N (2009). Democracy in the European Union and the Treaty of Lisbon. Alternatives. Turkish Journal of International Relations. Vol 8 nr 4, 2009. Kättesaadav: <http://web.ebscohost.com/ehost/pdfviewer/pdfviewer?vid=5&sid=34b154cf-188a-4410-b09e-c36bf6571262%40sessionmgr11&hid=12>.
6. Gisselquist, R (2009). What does „good governance mean?“. United Nations University. Kättesaadav: <http://unu.edu/publications/articles/what-does-good-governance-mean.html>, 4.05.2013.
7. Heliskoski, J. Leino, P (2005). Darkness in the break of noon: the case law on Regulation No. 1049/2001 on access to documents. Common Market Law Review vol 43. Hague, pp 735-781.
8. Leino, P (2011). Just a little sunshine in the rain. Common Market Law Review vol 48. Hague.
9. Piris. C-J (2010). The Lisbon Treaty. A Legal and Political Analyses. The United Kingdom: Cambridge University Press.
10. Valitsemine ja hea valitsemine. Konverentsi kogumik 25 (2004). Tallinn.
11. Wouters, J. Verhey, L. Kiiver, P (2009). European constitutionalism beyond Lisbon. Antwerp: Intersentia.

## Kasutatud normatiivaktid

12. Euroopa Liidu leping – EÜT C 191, 29.7.1992 ja ELT C 83, 30.3.2010.
13. Euroopa Liidu toimise leping – ELT C 83, 30.3.2010.
14. Euroopa Liidu Põhiõiguste Harta. – ELT C 326, 26.10.2012.
15. Lissaboni leping, millega muudetakse Euroopa Liidu lepingut ja Euroopa Ühenduse asutamislepingut sõlmitud Lissabonis 13. detsembril 2007 – ELT C 306, 13.12.2006 ja ELT C 290, 30.11.2009.
16. Nõukogu määrus nr 4064/89, 21. Detsember 1989, kontrolli kehtestamise kohta ettevõtjate koondumiste üle – EÜT L 395, 30.12.1989.
17. Komisjoni määrus (EÜ) nr 447/98, 1. märts 1998, nõukogu määruses (EMÜ) nr 4064/89 (kontrolli kehtestamise kohta ettevõtjate koondumiste üle) ettenähtud teatiste, tähtaegade ja ärakuulamise kohta – EÜT L 61, 2.3.1998.
18. Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus nr 1049/2001, 30. mai 2001, üldsuse juurdepääsu kohta Euroopa Parlamendi, nõukogu ja komisjoni dokumentidele – EÜT L 145, 31.5.2001.
19. Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus (EÜ) nr 45/2001, 18. detsember 2000, üksikisikute kaitse kohta isikuandmete töötlemisel ühenduse institutsioonides ja asutustes ning selliste andmete vaba liikumise kohta – EÜT L 8, 12.1.2001.
20. Euroopa Nõukogu määrus (EÜ) nr 659/1999, 22. märts 1999, millega kehtestatakse üksikasjalikud eeskirjad EÜ asutamislepingu artikli 93 kohaldamiseks – EÜT L 83, 27.3.1999.
21. Avaliku teabe seadus RT I 2000, 92, 597 ja RT I, 22.03.2011, 1.

## Kasutatud kohtupraktika

22. EKo 6.12.2001, C-353/99 P, *Council v Hautala and others*.
23. EKo 15.10.2002, C-238/99 P, *Limburgse Vinyl Maatschappij jt vs. Komisjon*.
24. EKo 01.07.2008, C-39/05 P, *Turco vs. nõukogu*.
25. EKo 29.06.2010, C-139/07, *komisjon vs. Technische Glaswerke Ilmenau*.
26. EKo 29.06.2010, C-28/08 *komisjon vs. Bavarian Lager*.
27. EKo 21.09.2010, C-514/07, *Sweden v API and Commission*.

28. Eko 21.07.2011, C-506/08 P, *Rootsi ja MyTravel vs. komisjon*.
29. EKo 28.06.2012, C-404/10, *komisjon vs. Éditions Odile Jacob*.
30. EKo 28.06.2012, C-477/10, *komisjon vs. Agrofert Holding*.
31. EÜKo 19.03.2013, T-301/10, *Sophie in 't Veld vs. komisjon*.
32. Kohtujuristi 03.03.2011 ettepanek kohtuasjas C-506/08, *Rootsi vs. MyTravel ja komisjon*.

### **Kasutatud muu materjal**

33. Eight Elements of Good Governance. Kättesaadav: <http://www.governancepro.com/news/>, 4.05.2013.
34. Euroopa avaliku halduse printsiibid. Sigma kogumik nr 27. Eesti Vabariigi riigikantselei: kirjastus OÜ Infotrükk (2000). Kättesaadav: <http://www.oecd.org/site/sigma/publicationsdocuments/39560237.pdf>, 04.05.2013.
35. Euroopa Ombudsmani 17.12.2012 hinnang asjas nr 2293/ 2008/(BB)(FOR)TN. Kättesaadav: <http://www.ombudsman.europa.eu/et/cases/decision.faces/en/12439/html.bookmark>, 19.02.2013.
36. Euroopa Ombudsmani 14.12.2011 hinnang asjas 3106/2007/(TS)FOR. Kättesaadav: <http://www.ombudsman.europa.eu/et/cases/decision.faces/et/11119/html.bookmark>, 19.02.2013.
37. Euroopa Parlamendi dokumendiregister. Kättesaadav: <http://www.europarl.europa.eu/RegistreWeb/search/simple.htm?jsessionId=648D6BD55257DE5118187DDE63693381?language=ET>, 04.05.2013.
38. Komisjoni aruanne määruse (EÜ) 1049/2001 (üldsuse juurdepääsu kohta Euroopa Parlamendi, nõukogu ja komisjoni dokumentidele) kohaldamise kohta 2011 aastal. Kättesaadav: <http://eurlex.europa.eu/Notice.do?val=687722:cs&lang=et&list=687722:cs,579112:cs,578051:cs,518757:cs,497393:cs,480854:c,463533:cs,462433:cs,455912:cs,417583:cs,&pos=1&page=1&nbl=18&pgs=10&hwords=&checkbox&visu=#texte>, 07.02.2013.

39. Komsjoni dokumendiregister. Kättesaadav: <http://ec.europa.eu/transparency/regdoc/registre.cfm?CL=et>, 04.05.2013.
40. Komisjoni esitatud ettepanek: Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus, üldsuse juurdepääsu kohta Euroopa Parlamendi, nõukogu ja komisjoni dokumentidele. Brüssel 30.04.2008.
41. Proposal for a regulation of the European Parliament and of the council amending Regulation (EC) No 1049/2001 regarding public access to European Parliament, Council and Commission documents. Kättesaadav: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0137:FIN:EN:PDF>, 07.02.2013.

# PRINCIPLE OF TRANSPARENCY AND ITS CONTRADICTIONAL IMPLEMENTATION IN THE CASE LAW OF THE EUROPEAN UNION COURT IN THE CASES OF ACCESS TO DOCUMENTS

Kadi Milva

## **Summary**

Transparency is one of the eight elements of good governance and under this is meant that the information must be accessible to the interested parties in its most uncomplicated way. The Treaty on European Union stipulates the principle of openness, according to what the Treaty marks a new stage in the process of creating an ever closer union among the peoples of Europe, in which decisions are taken as openly as possible and as closely as possible to the citizens. When the Treaty of Amsterdam was adopted in 1997, it added Article 255 to the Treaty on European Union, which was the first legislative basis, which enacted the public access to the European Union institution's documents. The present research dissects the before mentioned principle of transparency and openness and tries to clarify the implementation of the principle through the Regulation (EC) No 1049/2001 of the European Parliament and of the Council of 30 May 2001 regarding public access to European Parliament, Council and Commission documents. The purpose of the Regulation (EC) No 1049/2001 is to give the fullest possible effect to the right of public access to documents and to lay down the general principles and limits on such access in accordance with Article 255(2) of the EC Treaty.

Despite the fact that the European Union promotes the greatest possible freedom of information and access to documents, it may be limited in certain situations. Purpose of this research is to determine, which documents EU institutions limit access on the basis of the European Parliament and the Council 2001 of 30 May Regulation (EC) No 1049/2001, which provides public access to the European Parliament, Council and Commission documents, and on the system of exceptions, that gives the opportunities to restrict the right of access.

Author poses the following research work tasks:

1. Which documents and document types EU institutions restrict the access and what are the reasons for restricting it?
2. If reasons that institutions give, when restricting access to documents are justified on the basis of EU Court case law?

By solving the research work tasks the European Court case law was analysed comparatively and as a result of the work the document types are formulated, on which the EU Court agree in general to restrict the access on the basis of the Regulation No 1049/2001 article 4 paragraphs 2 and 3. Based on the case law of the EU Court and overall EU legislation, author formulates the following types of documents to which access is in general allowed to limit:

1. State aid procedures for controlling documents (state aid administrative proceeding file);
2. Merger control procedure documents that are sent to the institutions;
3. Institutions documents, which include institutions legal advice service notes, especially in situations where these notes are related to a proceeding in court, which have not yet been completed, except when it comes to legal advice, regarding new legislation.
4. Institutions court proceedings materials, while the case is still pending, at least until the end.

The author achieved work objectives. Conclusions, formulated in the research, can be used in the work of public authorities and institutions, based on the research by submitting requests for access to documents under quite general assumptions reflected in the document of prohibited types. The present research gives high revenue to Estonia's institutions and the citizens, firms or researchers, whose work is closely related with EU legislation and institutions. Author's opinion is that such kind of analysis would also be needed in the EU institutions, because formulating that kind of conclusions on the basis of EU case law, would also make easier the work in the institutions on the cases when the right to access is applied.

**Lihtlitsents lõputöö reprodutseerimiseks ja lõputöö üldsusele kättesaadavaks tegemiseks**

Mina            Kadi Milva

*(autori nimi)*

(isikukood: 48603150344)

1. annan Tartu Ülikoolile tasuta loa (lihtlitsentsi) enda loodud teose

Läbipaistvusprintsii ja selle vastuoluline rakendamine Euroopa Kohtu praktikas  
dokumentidele juurdepääsu andmise küsimustes,

*(lõputöö pealkiri)*

mille juhendaja on Marika Linntam,

*(juhendaja nimi)*

1.1. reprodutseerimiseks säilitamise ja üldsusele kättesaadavaks tegemise eesmärgil, sealhulgas digitaalarhiivi DSpace-is lisamise eesmärgil kuni autoriõiguse kehtivuse tähtaja lõppemiseni;

1.2. üldsusele kättesaadavaks tegemiseks ülikooli veebikeskkonna kaudu, sealhulgas digitaalarhiivi DSpace'i kaudu kuni autoriõiguse kehtivuse tähtaja lõppemiseni.

2. olen teadlik, et punktis 1 nimetatud õigused jäävad alles ka autorile.

3. kinnitan, et lihtlitsentsi andmisega ei rikuta teiste isikute intellektuaalomandi ega isikuandmete kaitse seadusest tulenevaid õigusi.

Tartus, 15.05.2013 *(kuupäev)*